الباب الثالث

دراسات في القضاء الدستوري

1

تفسير الدستور

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

المقصود بتفسير الدستور ليس التفسير بالمعنى الضيق للكلمة explication، أي توضيح النص من خلال تحديد مدلول الكلمات ومعنى الجمل، انما المقصود بالتفسير شرح النص Interprétation بما يتجاوز التفسير الضيق، وذلك بهدف كشف الخلفيات الكامنة وراءه والغايات، وازالة الغموض والإبهام واللبس، وتوضيح المقصود منه، واستخراج المعيار norme الذي ينطوي عليه، أي المعيار الواجب اعتماده في مواجهة وقائع محددة، وليس على المستوى النظري وحسب. فالتفسير ينتج معايير دستورية من خلال اعطاء الأحكام الدستورية، موضع التفسير، المعنى الواجب ان يتقيد به من يتخذ القرار. كما ان تفسير الأحكام الدستورية يؤدي إلى تحديد المعايير الدستورية التي تنطوي عليها بغض النظر عن ارتباط هذه المعايير بحالة محددة.

ان تفسير النص الدستوري يتطلب تحديد المفاهيم بشكل دقيق، والأخذ بالاعتبار التوجهات الفكرية التي يقوم عليها الدستور، وتحديد الاتجاه الذي يربط نصوصه بعضها ببعض، وبتعبير آخر الرؤية التي أدت إلى صياغة النص الدستوري. ولا يمكن فهم أي نص بمعزل عن النصوص الأخرى. وهذه الرؤية لا يمكن فصلها عن الواقع السياسي الذي وضع الدستور في ضوء معطياته الاجتماعية والسياسية والثقافية والاقتصادية، بهدف تحقيق الانتظام العام والاستقرار، وادارة الشأن العام بما يؤدي إلى توفير شروط العيش الكريم للمواطنين، من خلال انتظام اداء المؤسسات الدستورية والقيام بالمهام المفترض ان تقوم بها.

1
مفهوم تفسير الدستور وخصوصيته

لقد تضاربت النظريات بشأن تفسير الدستور. فمنهم من اعتبر التفسير فعل معرفة fonction de la connaissance، ومنهم من اعتبره فعل ارادة fonction de la volonté.

التفسير القانوني كفعل معرفة، لا يختلف كثيراً، كما يرى ميشال تروبر Michel Troper، عن أي تفسير آخر، كتفسير النصوص الأدبية أو الدينية. فالتفسير يتناول نصاً يتضمن معنى فريداً بفعل العلاقة بين الكلمات وما تنطوي عليه من معانٍ، وهكذا يصبح لكل نص المعنى الواجب صياغته، وهذه الصياغة في تفسير ما لا تصبح ضرورية الا اذا كان المعنى مستتراً بسبب الغموض والإبهام واللبس في النص، فلا حاجة للتفسير عندما يكون النص واضحاً، لأن غاية التفسير تظهير المعنى. والمعنى بحد ذاته يبدو أحياناً وكأنه نية كاتب النص، غير انه يعتبر أحياناً أخرى الوظيفة الموضوعية الواجب ان يقوم بها المعيار norme في المنظومة القانونية او الاجتماعية.

وبما ان التفسير فعل معرفة، يمكن ان يكون ناجحاً كما يمكن ان يكون فاشلاً، وما نتج عنه من معنى صحيحاً أو خاطئاً. وهكذا يبدو ان ليس للنص سوى تفسير وحيد صحيح، وكل التفسيرات الأخرى خاطئة. ويستطيع ان يقوم بالتفسير كل من يمتلك الكفاءة التقنية الكافية.

أما التصور الآخر للتفسير، فيتلخص بأن التفسير فعل ارادي. فكل نص لا ينطوي على معنى واحد وانما على معانٍ متعددة، ينبغي اختيار واحد منها. وهذا الخيار لا يعبر عن واقع موضوعي انما عمّن عبّر عنه. فهو قرار، لذلك مضمون التفسير ليس صحيحاً وليس خاطئاً. والجدال حول المعنى يمكن ان يستمر إلى ما لا نهاية[1].

البعض، ومنهم هانس كلسن Hans Kelsen، يتبنى نظرية في التفسير وسطية بين النظريتين، تأخذ في الوقت نفسه بالتفسير كفعل معرفي وكفعل

---

(1) Michel Troper, «Interprétation», Denis Allande et Stéphane Rials (dir.), *Di - tionnaire de la culture juridique*, Quadrige/ Lamy-PUF, 2003, p.8

ارادي. فالتفسير وفقاً لهذه النظرية هو فعل ارادي، بواسطته يختار المفسّر الأصيل interprète authentique، من ضمن اطارٍ محدد بفعل معرفي، بين عدة معانٍ محتملة. والفعل المعرفي يرتبط بالنص الدستوري موضع التفسير[1].

ان التفسير الدستوري نوع من التفسير القانوني، غير انه يتميز عن التفسير القانوني وتفسير المعاهدات والقرارات الادارية والعقود في القانون الخاص. وهو تمايز يعود إلى طبيعة الدستور، فلا يجوز تفسير أحكام تؤسس لمجتمع سياسي له كيان حقوقي، بالطريقة نفسها التي تُفسر بها أحكاَم قانون السير او قانون مالي على سبيل المثال، فأحكام الدستور تنطوي على ارادة عليا جامعة، وعلى رؤية شاملة، تجمع بين الماضي والحاضر والمستقبل، يجب ان يأخذها المفسّر بالاعتبار، ويغوص في مكنوناتها، وينظر إلى الأمور بشمولية وبعد نظر، لكي يتمكن من توضيح النص الدستوري واستخراج المعايير منه.

إن ما يميز الدستور عن القانون العادي، هو ان الأخير يدخل في التفاصيل التي تتطلبها إدارة قطاع أو نشاط محدد، بينما الدستور يقتصر عموماً على مبادئ، يعبّر عنها بكلمات مقتضبة وموجزة، وعلى أحكام عامة، لذلك يختلف تفسير الدستور عن تفسير القانون، على الرغم من وجود أمور مشتركة بين التفسيرين. ففي تفسير الدستور كل كلمة يجب أخذها بالاعتبار نظراً لندرة الكلمات وغناها في آنٍ معاً. فللكلمات معنى وللصمت معنى أيضاً. الأحكام المصاغة لها معنى وغير المصاغة لها معنى أيضاً لأنها بمثابة الإسمنت الذي يدخل في الشقوق بين قرميد الجدران ويؤدي إلى تماسك المبنى وصلابته بكامله[2].

2
هل هناك أسباب تستدعي تفسير الدستور؟

تصاغ النصوص الدستورية عموماً بجمل مقتضبة وموجزة، فيها الكثير من العموميات وأحياناً الغموض، وتبتعد عن التحديد القاطع، وتستند إلى

(1) Michel Troper, «L'interprétation constitutionnelle», in *L'interprétation const - tutionnelle*, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Paris, Dalloz, 2005, p.13

(2) Francis Delpérée, in *L'interprétation constitutionnelle, op. cit.*, p. 246.

خلفيات أيديولوجية. فالنصوص الدستورية لا تقوم عموماً على الربط بوضوح بين وقائع تنتج معايير محددة مفترضة، إنما تلجأ، على نطاق واسع، إلى ربط الوقائع بالمصلحة المشتركة أو العليا ومثال أعلى سياسي، يعبّر عن أيديولوجية من صاغ الدستور. فبدلاً من التعبير بوضوح عن الخيارات التي جرى الأخذ بها واستبعاد ما تم رفضه، ويراد عدم العودة اليه في المستقبل، غالباً ما تجري صياغة النصوص الدستورية بجمل ومفاهيم غير محددة بوضوح، بحيث لا يعود من السهل دائماً القول ما هي الخيارات المأخوذ بها والخيارات المستبعدة، كما لا يعود بالإمكان في بعض الأحيان تحديد المدى الذي تبلغه الخيارات التي يمكن اعتبارها ملائمة، كما ان العمومية في صياغة النص تحتمل عموماً عدة إمكانيات في التطبيق على حالات محددة في الواقع.

من ناحية ثانية، النصوص الدستورية الأكثر وضوحاً، وذات مضمون يرتبط بالواقع بشكل ملموس ومحدد، تبرز في إطارها المعايير الدستورية بدقة، غير انها تحمل مدلولات غير كافية بالنسبة لمعانيها الدقيقة ولتطبيقها على حالات ملموسة، والفارق بين هذه المدلولات ليس فقط نوعياً إنما هو كمي أيضاً وبنيوي، وهو يتراوح بين حدٍ أعلى وحدٍ أدنى[1].

من ناحية ثالثة، يرى هانس كلسن Hens Kelsen مع غيره ان الدستور يحتوي أحياناً على أحكام غامضة ومبهمة وبخاصة في المقدمة والإعلانات التي تتضمنها، وهذا ما يترك للمفسّر هامشاً كبيراً ومهماً من التقدير، لذلك يرى انه من الأفضل عدم إدخال أحكامٍ فيها الكثير من العمومية والغموض في نصوص الدستور، وذلك من أجل عدمِ إعطاء المفسّر سلطة مفرطة.

من ناحية رابعة، يرى ميشال تروبر Michel Troper ان الدساتير تعلن مبادئ تختلف عن القواعد règles، على الأقل بأمرين، فبينما القاعدة لا تحتمل سوى حالة من اثنين، التطبيق أو عدم التطبيق، نرى ان المبادئ تحتمل التطبيق على درجات مختلفة، كما انه يمكن تطبيق مبدأين أو أكثر في الوقت نفسه، ما يعني ان تفسير الدستور يتطلب محاولة التوفيق بين هذه المبادئ او

(1) Otto Pfersmann, «Le sophisme onomastique: changer au lieu de connaître», in *L'interprétation constitutionnelle*, *op. cit.*, p.35.

قياس أوزان كل منها[1].

النصوص الدستورية الواجبة التفسير ليست تلك التي يشوبها الغموض والإبهام وحسب، فالنصوص الدستورية التي لا تحتوي على أحكام غامضة أو مبهمة، لا يمكن التأكد من وضوحها إلا بعد تفسيرها، غير ان هذا التفسير لا يكون بعامة موضع خلاف. فالتفسير لا يكون فقط عند الغموض في النص، إنما عند وضع النص موضع التطبيق.

3
هل هناك أسباب تستدعي تفسير الدستور اللبناني ؟

وضع الدستور اللبناني لدولة قائمة على مجتمع مركب تعددي، وقد اعترف بالطوائف الدينية، المكونة لهذا المجتمع، ككيانات مجتمعية وسياسية ضمن كيان الدولة الموحدة، وكان على واضعي الدستور ان يأخذوا هذه الحقيقة بالاعتبار، كما كان عليهم ان يأخذوا بالاعتبار في الوقت نفسه ضرورة قيام مؤسسات دستورية حديثة، وفق ما نصت عليه المبادئ والقواعد والآليات المعمول بها في الأنظمة الدستورية، فنص الدستور على اعتماد النظام البرلماني وهندسة صلاحيات المؤسسات الدستورية والعلاقات القائمة فيما بينها على هذا الأساس. وكان على واضعي الدستور في صيغته الأساسية وصيغته المعدلة وبخاصة عند اعتماد وثيقة الوفاق الوطني كأساس للتعديلات الدستورية في العام 1990، كان عليهم ان يوفقوا بين المشاركة الطوائفية في السلطة وما تتطلبه من إجراءات من جهة، والمبادئ والقواعد والآليات المعمول بها في الأنظمة البرلمانية من جهة أخرى. وهكذا قام الدستور في صيغته الراهنة على توازنات طوائفية وسياسية ومؤسساتية، دقيقة وحساسة، تمّ التعبير عنها بصيغ أحياناً مبهمة وغامضة وتقبل الكثير من التأويل.

ان التوافقات التي جرت في هذا الإطار تركت الكثير من الإشكالات

(1) Michel Troper, *op. cit.*, p. 14.

في نصوص الدستور، إشكالات يتطلب حلها التوفيق بين مبادئ متعددة وأحياناً على درجة من التناقض، وأخذ وزن كل من هذه المبادئ في الاعتبار، في دراسة كل حالة محددة واقعية، تواجه الحياة السياسية وأداء المؤسسات الدستورية، وذلك في ضوء الروحية التي صيغ الدستور بها لدولة موحدة ومستقرة، من المفترض ان تعمل مؤسساتها الدستورية بانتظام.

ان التدقيق في نصوص الدستور اللبناني يبين ان فيه الكثير من المفاهيم التي تتطلب التوضيح، وبخاصة انها عرضة لتفسيرات مختلفة وقد تكون متناقضة، ومن هذه المفاهيم مفهوم العيش المشترك الذي جعلته مقدمة الدستور أساساً لشرعية السلطة، فنصت على ان لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك، وفي الوقت نفسه نصت على ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

من المفاهيم التي تتطلّب التوضيح، وترتبط بمفهوم العيش المشترك، مفهوم المشاركة الطوائفية في السلطة، وما يتصل به من مفهوم التمثيل النيابي، وبخاصة ان الدستور نص على توزيع المقاعد النيابية على الطوائف ونص في الوقت نفسه على ان النائب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز ان تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه. ويتصل بمفهوم التمثيل النيابي مفهوم تمثيل الطوائف في الحكومة وفق ما نصت عليه المادة 95 من الدستور، وشرعية الحكومة في إطار هذا النص والنص الوارد في مقدمة الدستور بشأن العيش المشترك.

ومن المفاهيم التي تتطلب التوضيح أيضاً، مفهوم الغاء الطائفية السياسية، كما ورد في المادة 95 من الدستور، وقضية تشكيل الهيئة الوطنية برئاسة رئيس الجمهورية، ومفهوم الخطة المرحلية التي نصت عليها المادة المذكورة.

أضف إلى ذلك مفهوم الإنماء المتوازن الذي نصت عليه مقدمة الدستور وجعلته ركناً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، وهذا ما يزيد من أهميته، فما المقصود بالإنماء المتوازن؟

هذا غيض من فيض، أما على صعيد الممارسة وتطبيق نصوص

الدستور، فقد ظهرت خلافات كثيرة بشأن تفسير العديد من النصوص الدستورية، منها الخلاف الذي برز في العام 1998 بشأن النص الوارد في المادة 53 من الدستور والذي جاء فيه ما يلي: «يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها». وقد أثير جدل كبير حول مفهوم الإلزام في هذا النص، وما إذا كان يحق للنائب ان يترك الخيار في التسمية لرئيس الجمهورية، كما جرى جدل حول مفهوم «التشاور» الذي ورد في هذا النص.

الجدال لم يقف عند هذا الحد بل تجاوزه إلى المادة 49 المتعلقة بالنصاب في جلسة مجلس النواب المخصصة لانتخاب رئيس الجمهورية، وبلغت التجاذبات أشدها بهذا الشأن، فتعطلت الانتخابات الرئاسية وشغرت سدة رئاسة الجمهورية، وبقي الخلاف حول تفسير المادة 49 محتدماً إلى ان حلّت المشكلة بعملية وفاق سياسي وبمساعٍ خارجية.

وقبل ذلك وقع خلاف حول شرعية الحكومة، بعد استقالة وزراء منها في خريف العام 2006، وذلك استناداً إلى ما نصت عليه مقدمة الدستور بشأن العيش المشترك والمادة 95 بخصوص تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الحكومة. كما جرى خلاف حول النص الدستوري المتعلق بتولي رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. وجدير بالملاحظة الخطأ في النص الدستوري نفسه الذي ورد فيه ان رئيس الجمهورية يبرم الاتفاقات الدولية ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء.

وهكذا يبدو ان في الدستور العديد من النصوص التي تحتمل تفسيرات مختلفة، وقد حدثت خلافات بشأنها هددت السلم الأهلي والاستقرار والوحدة الوطنية، وأدت إلى شلل في المؤسسات الدستورية، وتوقفها عن العمل. ولم يأتِ الحل من خلال التوصل إلى تفسير مشترك للنصوص موضع الخلاف إنما بتسويات كان للخارج الدور الأساسي في تحقيقها.

4
من يفسّر الدستور ؟

لا يقتصر تفسير الدستور على جهة واحدة، فكل شخص يستطيع ان يفسّر نصوصاً دستورية، غير انه لا يكون لتفسيراته بالضرورة أي تأثير على المنظومة الدستورية والقانونية القائمة في الدولة، لذلك يميز هانس كلسن Hans Kelsen بين التفسير الأصيل interprétation authentique، وتفسير الفقه interprétation de doctrine، والتفسير الأصيل بنظر كلسن يختلف عن التفسير الأصيل بالمعنى القانوني الكلاسيكي الذي يعني التفسير الذي يعطيه من وضع النص. وهذه الحصرية في صلاحية التفسير تسوّغ نفسها بالقول ان من وضع النص أي المشرّع هو الذي يعرف المعنى المقصود منه أكثر من غيره، وان إعطاء هذه الصلاحية لجهة أخرى يعني إفساح المجال أمامها لتعديل النص من خلال التفسير، وبالتالي نقل السلطة المشترعة إلى هذه الجهة.

وفق هانس كلسن التفسير الأصيل ليس فقط التفسير الذي يأتي به من وضع النص، إنما التفسير الذي تضعه بصورة عامة سلطة مخولة ومؤهلة، ويكون لتفسيرها مردود فعلي واثر بموجب النظام الحقوقي المعمول به في الدولة. وهكذا يكتسب صفة التفسير الأصيل التفسير النابع من محكمة عليا وأيضاً من البرلمان عندما لا يكون هناك محكمة دستورية، وليس هناك من فارق بين الاثنين لأن التفسير في الحالتين يفرض نفسه، أي انه لا يمكن الاعتراض عليه، وان ليس من معنى للنص سوى ذاك الذي أعطاه المفسّر[1].

في الأنظمة التي تعتمد الرقابة اللامركزية على دستورية القوانين، أي التي لا تحصر فيها صلاحية النظر في دستورية القوانين في محكمة دستورية أو في مجلس دستوري، القضاء العادي يضطلع بدور في تفسير الدستور، فهو الذي ينظر في مدى تطابق القانون مع الدستور، ما يعني القيام بمهمة تفسير الدستور والقانون في القضية المطروحة أمامه عندما يجري

---

(1) *Ibid*., p. 15.

الدفع بعدم دستورية قانون.

أما في نظام الرقابة المركزية على دستورية القوانين، بحيث تحصر صلاحية النظر في دستورية القوانين بمحكمة دستورية أو بمجلس دستوري، المحاكم والمجالس الدستورية في هذه الحالة تقوم بدورها في تفسير الدستور في معرض النظر في دستورية قانون ما، كما تقوم بهذه المهمة إذا كان بالإمكان مراجعتها من قبل القضاء العادي وطلب النظر في دستورية قانون مطعون في دستوريته أمام هذا القضاء، كما هي الحال في ايطاليا والمانيا واسبانيا وحديثاً في فرنسا. فالقضاء الدستوري في هذا المجال هو المرجعية الوحيدة والنهائية في التفسير.

من ناحية أخرى، لا يمكن اعتبار القضاء المفسّر الوحيد للدستور، فهناك مرجعيات سياسية بحكم توليها المسؤوليات تقوم بتفسير النصوص الدستورية، فرئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء والنواب والوزراء، وكل من يضع نصاً دستورياً موضع التطبيق يفسّر الدستور في معرض تطبيق نصوصه. والتفسير يمكن ان يتم بالتعاون بين مسؤولين سياسيين في الدولة وجهات قضائية مختصة، غير ان التفسير يبقى مراقباً من قبل جهة قضائية عليا، كما هي الحال في النظام الأميركي حيث ان المحكمة الفدرالية العليا تأتي على رأس هرم التنظيم القضائي، او من محكمة دستورية او مجلس دستوري، كما هي الحال في النظام الأوروبي، حيث ان القضاء الدستوري مستقل عن التنظيم القضائي ولا يشكل جزءاً منه. ففي الحالتين تبقى كلمة الفصل في تفسير الدستور للمحكمة العليا او للقضاء الدستوري.

واذا كانت الكلمة الفصل للقضاء الدستوري، فان الكلمة الأخيرة ليست له إنما للسلطة التأسيسية pouvoir constituant المتمثلة بالبرلمان، لأن باستطاعتها تعديل الدستور في ضوء التفسير المعطى للنص، وبذلك تتجاوز التفسير، وهذا ما حدث في الولايات المتحدة الأميركية حيث ان سبعة تعديلات دستورية، من أصل سبعة وعشرين تعديلاً، اعتمدت كردة فعل على قرارات صادرة عن المحكمة

الفدرالية العليا[1]. وهذا الواقع لا يمكن تجاوزه إلا إذا اعتبرت الجهة المناط بها النظر في دستورية القوانين ان هناك مبادئ ما فوق دستورية principes supr-constitutionnels، تهتدي إليها من خلال تفسير الدستور نفسه، فتنظر ليس فقط في دستورية القوانين العادية، إنما أيضاً في دستورية القوانين الدستورية، بحيث تمارس المرجعية القضائية رقابة على تعديل الدستور، وهذا ما قامت به المحكمة العليا في الهند.

ان تعديل الدستور في ضوء تفسير نص دستوري من قبل القضاء الدستوري، ليس من الضروري ان يأتي كردة فعل ضد التفسير، فمن الممكن ان يأتي باتجاه تطوير النص بهدف الاستجابة لمتطلبات محددة، والإسهام في معالجة مشكلات قائمة في الواقع السياسي. فالذي يفسر الدستور، أكان جهة سياسية أو قضائية، يشارك في تكوين الدستور، اما من خلال جلاء نصوصه وإزالة الإبهام والغموض، واما من خلال تطوير النص عبر التعديل الذي يقود اليه التفسير. فغاية التفسير لا تقتصر على البحث عن المعنى وحسب، إنما تتجاوز ذلك إلى ايجاد حلول لصعوبات قائمة في الواقع السياسي والاجتماعي؛ لذلك يترك التفسير أثراً مباشراً على تصرفات السلطات العامة والمواطنين في الوقت نفسه.

وإذا كان تفسير الدستور فعل معرفة أو فعل إرادة أو خليطاً من الإثنين، كما سبق وذكرنا، فإنه يحتاج إلى فقيه في القانون الدستوري، مطلع على الاجتهادات، وعلى النظريات الكبرى، السياسية والاجتماعية في عصرنا، ولديه إدراك عميق لحقائق العالم المعاصر، ولحقائق بلده والبلدان الأخرى في الوقت نفسه، فقيه متابع للدراسات المقارنة، ومستوعب للتجارب التي مرت بها الأنظمة الدستورية، وقادر على استخلاص العبر منها. فتفسير الدستور يتطلب معرفة وسعة أفق، واذا كان فعلاً إرادياً كما يتصور البعض فالخيارات في التفسير لا يجوز ان تتحرر من الإطار المعرفي لأن تفسير النص الدستوري يصبح عرضة للأهواء ولا يعود يرتكز على قاعدة علمية.

(1) Olivier Dutheillet de Lamothe, *L’interprétation constitutionnelle, op. cit.*, pp. 200-201.

5
من يفسّر الدستور في لبنان ؟

تفسير الدستور الذي يترك أثراً في المنظومة الدستورية والقانونية في لبنان، أي التفسير الأصيل وفق مفهوم هانس كلسن، هو ذلك الذي يأتي به كل مسؤول سياسي في الدولة، تتطلب مهامه تفسير نصوص الدستور عند وضعها موضع التطبيق بقرار منه. وهكذا يمكن القول ان رئيس الجمهورية والسلطتين الاشتراعية والإجرائية يقومون بتفسير الدستور عند الضرورة.

رئيس الجمهورية، في تفسيره الدستور، يخضع لرقابة مجلس النواب، الذي له حق اتهامه بخرق الدستور، إذا كان ثمة تعسّف في التفسير على حساب المصلحة الوطنية العليا، والاتهام تنتج عنه مفاعيل قانونية.

مجلس النواب في تفسيره الدستور، في معرض التشريع، يخضع لرقابة المجلس الدستوري، إذا ما جرى الطعن بدستورية قانون، فالمجلس الدستوري يفسّر الدستور ويفسّر القانون موضع الطعن، في معرض البحث في دستورية هذا الأخير. ومراجعة المجلس الدستوري بشأن دستورية قانون تعني ان كل من له حق مراجعة المجلس الدستوري، في هذا المجال، يستطيع ان يقوم برقابة على تفسير الدستور من قبل مجلس النواب في عمل تشريعي، أي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وعشرة نواب على الأقل، ورؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً في الأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

اما القوانين التي لا يجري الطعن في دستوريتها، فتفسير النصوص الدستورية، التي قادت إلى إقرارها في مجلس النواب، يخرج عن الرقابة، رقابة المجلس الدستوري ورقابة القضاء لأن المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري حصرت حق النظر في دستورية القوانين بالمجلس الدستوري، ونصت على انه « خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي ان يقوم بهذه الرقابة المباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع

بمخالفة الدستور او مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص ».

هذا النص يعني انه لا يجوز للقضاء، في معرض إصدار الأحكام بناءً على قانون معين، ان ينظر في مدى تطابقه والدستور، أي ليس له صلاحية تفسير الدستور، فالقانون ولو كان مخالفاً للدستور، بسبب عدم الطعن في دستوريته أمام المجلس الدستوري ضمن المهلة المحددة، أو لصدوره قبل إنشاء المجلس الدستوري، ينبغي على القضاء إصدار أحكام بالإستناد اليه. وليس له صلاحية مراجعة المجلس الدستوري بشأنه لأن الدفع بدستورية قانون أمام المحاكم غير جائز حتى الآن، غير أنه يبقى للقضاء صلاحية تفسير القانون بما يراه يتلاءم والدستور، ولكن تبقى حرية القضاء في هذا المجال مقيدة بنص القانون.

اما تفسير الدستور من قبل السلطة الإجرائية، في معرض تطبيقها أحكامه، فيخضع لرقابة مجلس النواب على الحكومة، وقد تصل هذه الرقابة إلى حد طرح الثقة بالحكومة او بأحد أعضائها وسحب الثقة منها او منه. كما قد تصل إلى توجيه الاتهام إلى رئيس الحكومة او إلى الوزير الذي أساء تفسير الدستور في ممارسة مهامه، وذلك وفقاً للمادة 70 من الدستور، ومحاكمته أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء الذي نصت عليه المادة 80 من الدستور. وفي هذه الحالة المجلس الأعلى هو الذي يتولى تفسير النص الدستوري موضوع الخلاف. والمجلس الأعلى كما هو معروف مكوّن من قضاة ونواب.

إن تفسير الدستور من قبل مجلس النواب لابد من ان يتأثر بالخلافات القائمة بين الكتل البرلمانية الممثلة لقوى سياسية، قد تكون مصالحها متضاربة ومنطلقاتها الإيديولوجية متناقضة، ما يؤدي إلى خلاف بشأن تفسير نص دستوري وعدم إمكانية التوصل إلى تفسير موحد معبّر عن حقيقة معنى النص، او إلى التوصل إلى تسوية سياسية قد تؤدي إلى تفسير النص بما لا يعبّر عن مضمونه الحقيقي. وقد أكّدت التجربة ذلك وبات من الضروري البحث عن مخرج للمشكلة الناجمة عن الخلاف بشأن تفسير نص دستوري، وذلك من أجل استمرارية انتظام أداء المؤسسات الدستورية والحفاظ على المصلحة الوطنية العليا.

6
تفسير الدستور والمجلس الدستوري

إن المخرج للخلافات حول تفسير الدستور يكون باللجوء إلى مرجعية دستورية مستقلة لها صفة قضائية مهمتها الأساسية الحفاظ على احترام الدستور، وهذه المرجعية في لبنان هي المجلس الدستوري. وقد نصّت وثيقة الوفاق الوطني على إنشاء مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين و...، غير أن تعديل الدستور، في العام 1990 خلافاً لوثيقة الوفاق الوطني في هذا المجال، قضى بعدم منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور.

إن منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور، عندما يصبح التفسير موضع خلاف، لا يؤدي إلى النيل من صلاحية مجلس النواب وسلطته إنما يؤدي إلى تعزيز هذه السلطة لأنه يشكّل مخرجاً للأزمة الناجمة عن الخلاف حول تفسير الدستور، والتي قد تضعف سلطته و قد تقوده إلى الشلل، كما أن المجلس الدستوري لن يكون باستطاعته التدخل في تفسير الدستور إلا بطلب من مجلس النواب نفسه من خلال مراجعة موقعة من عشرة نواب على الأقل أو من كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء. ويبقى لمجلس النواب وللجهات الدستورية المعنية بتعديل الدستور، القدرة على تعديل النص الدستوري، إذا ما رأت ذلك ضرورياً، في ضوء التفسير الذي جاء به المجلس الدستوري، فيلعب مجلس النواب دوره في هذه الحالة كسلطة تأسيسية Pouvoir constituant. والتعديل الدستوري لا يأتي بالضرورة كردة فعل على التفسير الذي جاء به المجلس الدستوري إنما بهدف تطوير النص وجعله أكثر قدرة على تلبية متطلبات الواقع السياسي والاجتماعي. فتفسير الدستور من قبل المجلس الدستوري يشكّل وسيلة لتطوير الدستور إن من خلال التفسير وتوضيح النص أو من خلال تعديل النص الدستوري في ضوء التفسير.

إن القول بأن تفسير الدستور يختلط فيه الفعل الإرادي بالفعل

المعرفي، على أساس أنه يأتي نتيجة خيار من بين خيارات، تتحدد ضمن إطار يجري رسمه في ضوء المعرفة في القانون الدستوري والنظريات السياسية والاجتماعية والمعطيات الموضوعية، التي تحكم الواقع، والتجارب الدستورية في العالم، هذا القول بتفسير الدستور، يجعل تفسير الدستور من قبل مؤسسة دستورية ذات صفة قضائية ومستقلة عن جميع السلطات في الدولة، وتضم أخصائيين في القانون الدستوري والقضاء وعلم السياسة والاجتماع، أقرب إلى الصحة والموضوعية من التفسيرات التي تأتي بها أطراف سياسية تعبر عن مصالح مشروعة لفئات أو جماعات، ولكن لها مصالح قد تكون متضاربة أو متناقضة، ولا يجوز أن تؤدي إلى شل أداء المؤسسات الدستورية، أو إلى تفسير الدستور بما يتلاءم مع مصلحة فريق على حساب فريق آخر، أو إلى تفسير الدستور في إطار تسوية سياسية تأتي على حساب الدستور نفسه، فلا يجوز أن تتلاعب المصالح السياسية الضيقة بالدستور لأنه القانون الأساسي والأسمى في الدولة. قد يأتي التفسير الصحيح لصالح طرف ما، ولكن على جميع الأطراف القبول به، ووضع استراتيجياتها السياسية في ضوئه، وذلك حفاظاً على انتظام أداء المؤسسات الدستورية والاستقرار.

• • •

اذا رأى البعض أن أعضاء المجلس الدستوري قد يتأثرون بالاعتبارات السياسية، فان ذلك اذا ما حدث يكون أقل بكثير من تأثر السياسيين بهذه الاعتبارات، التي تحكم توجهاتهم وتصرفاتهم وأداءهم، وتملي عليهم اتخاذ المواقف بحكم التزامهم تجاه الجهات التي يمثلون. ولقد حصّن القانون أعضاء المجلس الدستوري وأحاطهم بالضمانات التي تقوي من منعتهم في مواجهة التدخلات السياسية، فالعودة إليهم في تفسير الدستور، عند الخلاف على التفسير، هو المخرج الدستوري الأسلم للحفاظ على سلامة اداء المؤسسات الدستورية والانتظام العام وتحقيق مصلحة الوطن العليا.

2

العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان دقيقة ومعرضة للتوتر، فالحساسية لدى البرلمانيين تجاه القضاء الدستوري موروثة، وقد ازدادت نتيجة التحول في المفاهيم. وهو تحول تلخص بالتأكيد على ان القانون لا يعبّر عن الارادة العامة الا اذا كان متطابقاً مع الدستور، ما استدعى تقيد البرلمان في عمله التشريعي بما نص عليه الدستور، كونه السلطة التأسيسية Pouvoir constituant التي أنشأت سلطة البرلمان كسلطة مؤسسة Pouvoir constitué، وما تطلب مرجعية دستورية، بالإمكان العودة اليها للفصل في دستورية القوانين والبت في صحة انتخاب أعضاء البرلمان الممثل للشعب، مرجعية أنشأها الدستور نفسه كما أنشأ البرلمان، سلطتها مؤسسة كسلطته، ومناط بها مهمة صون السلطة التأسيسية المتمثلة بالدستور. هذه المرجعية هي القضاء الدستوري.

من هنا الاشكالية التي تحكم العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان. فكيف يمكن لهيئة دستورية، أعضاؤها منتخبون من قبل البرلمان وليس من قبل الشعب، أو معينون من قبل سلطات دستورية، وغير مسؤولين أمام أي سلطة وأمام الشعب، كيف لهذه الهيئة ان تمارس رقابة على عمل تشريعي من اختصاص ممثلي الأمة ذات السيادة، المنتخبين بالاقتراع العام، والمسؤولين أمام الشعب؟ كيف لهيئة معينة ان تراقب من عيّنها أو من انتخبها؟ وهذا ما دفع بعض البرلمانيين، في صراعهم مع القضاء الدستوري، إلى القول نحن نمثل الشعب بينما هم، أي أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية، يمثلون رجال سياسة أو أكثرية برلمانية أوصلتهم إلى مواقعهم.

هذه الاشكالية تطرح على بساط البحث أموراً عدة، من أهمها شرعية légitimité القضاء الدستوري، وحدود صلاحياته ونفاذ قراراته، ودوره في صون البرلمان ورفع مستوى ادائه.

1
شرعية القضاء الدستوري

اذا كان البرلمان يستمد شرعيته من الشعب عبر انتخابه بالاقتراع العام، وفق الدستور وقانون الانتخاب، فإن القضاء الدستوري يستمد شرعيته من الدور المناط به في صون الدستور، الذي هو التعبير الأسمى عن ارادة الشعب وسيادته، وركيزة شرعية كل السلطات، بما فيها شرعية سلطة البرلمان نفسه. كما ان القضاء الدستوري يستمد شرعيته أيضاً من الدور المناط به في الفصل في صحة تمثيل الشعب على مستوى البرلمان، أي من دوره كمرجعية للفصل في شرعية مجلس النواب نفسه. وكما اناط الدستور صلاحية التشريع بالبرلمان، أناط صلاحية مراقبة دستورية القوانين والفصل في الطعون النيابية بالقضاء الدستوري. فمصدر الصلاحيات في الحالتين واحد وهو الدستور الذي حدد معايير شرعية كل من يتولى سلطة من السلطات في الدولة.

ان احترام الدستور يفترض احترام المبادئ التي نص عليها، ويأتي في طليعتها، في الدول الديمقراطية، مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات الذي هو معيار من معايير شرعية السلطة وديمقراطيتها. ويبدو ان الآليات التقليدية لم تعد كفيلة بضمان تحقيقه على الصعيد العملي، وذلك بفعل التطور على مستوى توزع القوى السياسية داخل البرلمان بين أكثرية برلمانية، تنبثق منها الحكومة، في الأنظمة البرلمانية، وتستطيع التحكم بالقرار على مستوى السلطتين الاشتراعية والاجرائية، وأقلية برلمانية معارضة، غير قادرة على تحقيق الفصل والتوازن الفعلي بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية لأنها عاجزة عن القيام بالدور المفترض ان يقوم به البرلمان في ضبط اداء

الحكومة المدعومة من أكثرية برلمانية. من هنا الحاجة إلى وجود ضابط لأداء الأكثرية البرلمانية، يمنعها من الذهاب بعيداً في تحقيق مصالح الفئات التي تمثلها، والتشريع بما يتعارض والدستور، وبخاصة ان الوكالة النيابية في معظم الأنظمة الدستورية هي وكالة غير إكراهية mandat non imperative تفسح المجال أمام البرلمانيين لممارسة مهامهم وفق مشيئتهم، ولا يمكن بالتالي محاسبة أعضاء البرلمان الا في الانتخابات التي تأتي دورياً كل أربع أو خمس سنوات، ولا قدرة للشعب على المحاسبة أثناء ولاية البرلمان بين دورتين انتخابيتين. القضاء الدستوري هو الذي يقوم بمهمة ضبط عملية التشريع بما يتلاءم والدستور، وهذا ما يشكل مصدراً من مصادر شرعيته.

وهكذا يبدو ان شرعية القضاء الدستوري تنبع من المهام التي اناطها به الدستور وهي السهر على شرعية السلطات في الدولة لجهة تكوينها وادائها في آنٍ معاً، ومن الدور الذي يقوم به القضاء الدستوري لتحقيق هذه المهام. وهي شرعية تترسخ بقدر ما تقوم المحاكم والمجالس الدستورية بمهامها ودورها بفاعلية وحيادية وتجرّد، وتضعف وتتلاشى بقدر ما تتقاعس وتنحاز وتتنكر لرسالتها السامية. والذي يعزز شرعية القضاء الدستوري، حمايته للحقوق والحريات الأساسية، التي ضمنتها دساتير الأنظمة الديمقراطية، كونها مصدراً أساسياً من مصادر الشرعية في هذه الأنظمة.

2
حدود الصلاحيات

المجال الذي يعمل في نطاقه البرلمان من جهة والقضاء الدستوري من جهة أخرى، بصفتهما السلطتين المؤسستين المنشِئتين للقواعد الحقوقية normes، يتطلب تحديداً دقيقاً للصلاحيات. واذا كانت صلاحية التشريع من اختصاص البرلمان، فإن القضاء الدستوري في معرض بته دستورية القوانين قد يأتي باجتهادات يذهب فيها بعيداً في تفسير الدستور، ما يجعله بمثابة من يلقن دروساً للبرلمان في التشريع، وما يقوده أحياناً إلى الميل للحلول

مكان البرلمان. وهذه أمور تؤدي إلى ردود فعل برلمانية في وجه القضاء الدستوري.

من المفترض بالقضاء الدستوري الالتزام بحدود الصلاحيات المعطاة له في الدستور. وهذه الصلاحيات ليست عامة في التقييم والتقرير كما هي صلاحيات البرلمان. وليس من اختصاصه النظر فيما اذا كانت الوسائل المعتمدة في قانون ما تؤدي إلى تحقيق الأهداف المتوخاة من القانون. وليس للقضاء الدستوري الحكم على الأهداف والوسائل التي يدخل تحديدها حصراً في اختصاص البرلمان، إلا اذا كان هناك خطأ فادح في التقدير، انما على القضاء الدستوري النظر في مدى تطابق نصوص القانون مع الدستور.

في تفسيره للدستور، في معرض النظر في دستورية القوانين، ينشئ القضاء الدستوري قواعد normes تلزم المشرع التقيد بها، أو ترشده إلى وضع التشريع الذي لا يتعارض مع الدستور. وهذا ما دفع البعض إلى اعتبار القضاء الدستوري شريكاً في التشريع co-législateur. واذا كان الشريك هو من يشارك في القرار، فمن يستطيع ان يمنع القيام بعمل ما هو شريك أيضاً. والقضاء الدستوري هو شريك في التشريع حتى في الحالات التي لا يراجع فيها بشأن دستورية قانون، لأن الحكومة والبرلمان، خشية من مراجعة القضاء الدستوري، تلتزمان بالقواعد والمبادئ التي أقرها في اجتهاداته[1]. فالقانون اليوم هو نتاج عمل ثلاث مؤسسات، تتنافس في العمل التشريعي، وهي الحكومة التي غالباً ما تكون المبادرة في وضع مشاريع القوانين، والبرلمان الذي يناقش هذه المشاريع ويصوّت عليها، والقضاء الدستوري الذي باستطاعته ابطال بعض نصوص القانون وإرشاد البرلمان لتصحيحه، ما يعني ان هناك تنافساً بين هذه المؤسسات الثلاث على وضع القواعد normes [2].

أما القوانين التي أقرّت باستفتاء عام، والقوانين الدستورية التي

---

(1) Michel Troper, «Justice constitutionnelle et démocratie», in *Revue française de droit constitutionnel*,PUF, Paris, n°1, 1990, pp. 37-38.

(2) Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 1995, pp . 416-420

عدلت الدستور، فلا صلاحية للقضاء الدستوري للنظر في دستوريتها، كون الأولى اقرّت من قبل الشعب مصدر السلطات، والثانية أقرّها البرلمان بصفته سلطة تأسيسية وليس سلطة مؤسسة. غير ان هناك حالات تدفع القضاء الدستوري للنظر في دستورية تعديل الدستور.

لقد تطور اجتهاد القضاء الدستوري من النظر في دستورية القوانين في ضوء تطبيق المبادئ الأساسية، إلى الانشغال أكثر فأكثر بدراسة حالات ملموسة، وذلك تحت تأثير التوسع في عملية التشريع بفعل التطور التكنولوجي والاقتصادي، دون أن تضع المحاكم والمجالس الدستورية نفسها محل المشرع في تقييم هذه الحالات، فتتدخل في تفاصيل القانون للتأكد من انها لا تتعارض والدستور. وفي هذا المجال يتساءل «ألين دلكمب» Alain Delcomp ما اذا كان المجلس الدستوري الفرنسي هو في طور الانتقال من دور المراقب لدستورية القوانين إلى دور قاضٍ فعلي، يغامر في تقييم أوضاع محسوسة، ما يتطلب من القاضي الدستوري قدرة على التقييم تماماً كتلك التي يتمتع بها المشترع[1].

ان الصلاحية التي يتمتع بها القضاء الدستوري في تفسير الدستور والقوانين وانشاء قواعد حقوقية، تجعله في موقع يبدو فيه وكأنه يفرض نفسه على البرلمان، ولكنه في الواقع لا يستطيع أن يمارس هذه الصلاحية الا بناءً على طلب من البرلمانيين أنفسهم، أو من السلطات التي لها حق مراجعة القضاء الدستوري، ما يخلق حالة توازن بينه وبين البرلمان. واذا كان البرلمانيون يتصرفون غالباً بوحي مصالح الناخبين والظروف السياسية، فإن القضاء الدستوري يعمل بدافع الحفاظ على احترام الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية، وهذا ما يجعله في موقع الضابط لعملية التشريع.

ان القضاء الدستوري، في ممارسته الرقابة على دستورية القوانين، لا يصادر سلطة الشعب صاحب السيادة، وكما يقول العلامة جورج فيدال Georges Vedel، بل يحصر دوره في الغاء النصوص التي ليس من صلاحية

(1) Alain Delcomp, «Le Conseil Constitutionnel et le Parlement», *Revue française de droit constitutionnel*, PUF, Paris, n° 57, 2004, p. 73.

البرلمان، كسلطة مؤسسة Pouvoir constitué، تضمينها القانون، لأن تشريعها يتطلب تعديلاً دستورياً، يدخل حصراً في اختصاص السلطة التأسيسية Pouvoir constituant فهو يرسم الحد الفاصل بين سلطة البرلمان المؤسسة، والمحصورة في التشريع بما لا يتعارض والدستور، وسلطة البرلمان كسلطة تأسيسية مناط بها تعديل الدستور.

3
القضاء الدستوري ومراقبة دستورية القوانين الدستورية

من الناحية المبدئية تقف صلاحيات القضاء الدستوري عند حدود النظر في دستورية القوانين العادية، ولا تتجاوز ذلك للنظر في دستورية القوانين الدستورية، أي تلك التي تعدّل نصوص الدستور، ويقرّها البرلمان بصفته سلطة تأسيسية. وهذا ما درج عليه المجلس الدستوري الفرنسي، وأكدّه في ثلاثة قرارات صدرت عنه بشأن الطعن في تعديل الدستور. ففي العام 1962 عدّل الدستور في استفتاء عام، وقضى التعديل بانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، وقد تقدم رئيس مجلس الشيوخ بطعن أمام المجلس الدستوري في دستورية التعديل الدستوري، فرد المجلس الدستوري الطعن مؤكداً في قراره ان ليس من صلاحياته النظر في تعديل الدستور، وان القانون الذي يقرّ في استفتاء عام من قبل الشعب يعبّر مباشرةً عن السيادة الوطنية وهو محصن ولا يمكن المس به.

وعندما نظر المجلس الدستوري الفرنسي بمدى تطابق اتفاقية الاتحاد الاوروبي مع الدستور، ورأى ضرورة تعديل الدستور ليصبح بمقدور السلطات الفرنسية المعنية الانضمام إلى الاتفاقية، تمّت مراجعته بعد تعديل الدستور للنظر في التعديل المذكور وكان قراره واضحاً اذ أكّد ان السلطة التأسيسية هي سلطة سيّدة، وان لا شئ يحول دون قيامها بإدخال نصوص جديدة على الدستور وتعديل النصوص الدستورية. والقول بأن السلطة التأسيسية سلطة ذات سيادة يعني أنها غير خاضعة للرقابة، غير أنه ينبغي ان تقف عند حدود

الصلاحيات المعطاة لها في عملية تعديل الدستور.

وفي قرار صدر عن المجلس الدستوري الفرنسي في العام 2003، بعد تقديم مراجعة من قبل ستين عضواً من مجلس الشيوخ، يطعنون فيها في دستورية تعديل الدستور في مجال اللامركزية الادارية، أكّد المجلس الدستوري الفرنسي مجدداً انه ليس له، بموجب المادة 61 والمادة 89 وأي نص دستوري آخر، سلطة النظر في تعديل الدستور.

هذه القرارات كانت ولا تزال موضع جدل، وبعض أساتذة القانون الدستوري في فرنسا دافعوا عن إجراء رقابة على دستورية القوانين الدستورية[1] .

ان رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين الدستورية معتمدة في الأنظمة التي تنص دساتيرها صراحة على عدم المس بنصوص دستورية، وبالتالي عدم امكانية تعديلها من قبل البرلمان بصفته سلطة تأسيسية مناط بها صلاحية تعديل الدستور. فهذه الصلاحية تقف عند حدود النصوص الدستورية التي حرّم الدستور نفسه تعديلها. والقضاء الدستوري هو الذي يراقب مدى تقيد البرلمان بهذه الحدود. ويمكن ان نأخذ على سبيل المثال النظام الدستوري الألماني والنظام الدستوري التركي.

1 - **التجربة الألمانية:** لقد نص القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، في المادة 79 على طريقة تعديله، وذلك بأكثرية الثلثين من أعضاء الجمعية الفدرالية Bundestag وأكثرية الثلثين من أعضاء المجلس الفدرالي Bundesrat في آن معاً، وحرّمت الفقرة الثالثة من هذه المادة ادخال أي تعديل على القانون الأساسي يتناول ما نص عليه بشأن التنظيم الفدرالي، ومبدأ مشاركة المقاطعات المتحدة Länder في التشريع بالتنافس مع السلطة الفدرالية، والمبادئ المنصوص عليها في المواد من 1 إلى 20، وهي تتعلق

(1) Olivier Beaud, «Un plaidoyer modéré en faveur d'un tel contrôle» et Guy Ca - cassonne, «Un plaidoyer résolu en faveur d'un tel contrôle sagement circons-crit», in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, nº 27/2009, Paris, Dalloz, pp. 43-47.

بكرامة الكائن البشري، والحريات الأساسية والحقوق الشخصية.

هذا النص الدستوري الذي منع تعديل ما نصت عليه هذه المواد، جاء نتيجة التجربة التي مرّت بها المانيا في ظل حكم النازية، والهدف منه الحيلولة دون تحول النظام الدستوري الألماني إلى نظام شمولي، من خلال تفريغه من جوهره ومضمونه ومرتكزاته، بالطرق القانونية، عبر تعديل القانون الأساسي، وشرعنة النظام الشمولي.

وهكذا يبدو ان النظام الدستوري في المانيا لا يقوم فقط على تراتبية القواعد القانونية التي يأتي في رأسها القانون الأساسي، انما على تراتبية القواعد داخل القانون الأساسي نفسه، اذ نص على قواعد دستورية يمكن تعديلها وقواعد دستورية أخرى لا يمكن المس بها ولا يجوز ان يطالها التعديل.

لقد انتقد البعض، ومنهم جورج فيدال، تحريم تعديل نصوص دستورية معينة لأن ذلك يتعارض مع صلاحيات السلطة التأسيسية كونها سلطة ذات سيادة، ويمارسها البرلمان عندما يقوم بتعديل الدستور وفق الآلية التي نص عليها .

إن تحريم تعديل نصوص معينة في الدستور يقتضي وجود سلطة قادرة على صون هذه النصوص ومنع المساس بها. والمحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا هي السلطة المولجة بالقيام بهذه المهمة، كونها الجهة المناط بها حماية النظام الدستوري الألماني. غير ان ذلك أثار تساؤلات حول هذه المهمة. فهل المحكمة الدستورية الفدرالية، التي لم يمنحها القانون الأساسي هذه الصلاحية، أي صلاحية النظر في تعديل المواد التي يحرم الدستور تعديلها، قادرة على ممارسة هذه الصلاحية بحكم الواقع؟ وممارستها لهذه الصلاحية الا يرفعها إلى موقع السلطة التأسيسية، فتتحول من هيئة مناط بها السهر على تطبيق الدستور إلى هيئة يتناول دورها خلق القانون الدستوري ؟

ان منتقدي نص الفقرة الثالثة من المادة 79 من القانون الأساسي لألمانيا، يتساءلون عما اذا كان وضع مضمون هذه الفقرة موضع التنفيذ يؤدي إلى تعدٍ في مجال الصلاحيات من قبل المحكمة الدستورية الفدرالية وانتهاك

للدستور. وهل ضمان عدم المس بالنصوص، التي حرّم القانون الأساسي المس بها، هو تجديد دستوري أو نظرية دستورية مستحيلة، لا تتلاءم مع مفهوم تراتبية القواعد والبنية الهرمية للنظام القانوني[1]؟

واذا ما عدنا إلى اجتهادات المحكمة الدستورية الفدرالية نرى انها مرت بمراحل متعددة. ففي المرحلة الأولى تركزت اجتهادات المحكمة على تفسير الفقرة الثالثة من المادة 79 من القانون الأساسي، وتحديد أي اجزاء من الدستور لا يجوز تعديلها، وما هو مضمون المبادئ التي لا يجوز المس بها، والواردة في المواد من 1 حتى 20. وفي العام 1970 تمت مراجعة المحكمة الدستورية الفدرالية بشأن تعديل القانون الأساسي لجهة تعديل الحق الأساسي بسرية المراسلات والتخابر، وادخال نص على المادة العاشرة من القانون الأساسي يجيز تقييد هذا الحق في الحالات المتعلقة بأمن الدولة. وقد رأت المحكمة الدستورية الفدرالية ان التعديل المذكور لا يقود إلى تعديل في المبادئ الدستورية العامة داخل النظام الدستوري، وهذا لا يتعارض مع ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 79. وقد تمسكت المحكمة الدستورية بهذا الموقف المبدئي، وملخصه ان الفقرة الثالثة من المادة 79 لا تحول دون ادخال تعديلات على المبادئ المنصوص عليها في المواد من 1 حتى 20 لأسباب ملائمة، ورأت ان القانون الأساسي ترك حرية التقدير على نطاق واسع للجمعية الفدرالية Bundestag وللمجلس الفدرالي Bundesrat عندما يمارسان صلاحياتهما في تعديل الدستور أي القانون الأساسي.

في السنوات العشر الأخيرة، أخذ إجتهاد المحكمة الدستورية الفدرالية بشأن الفقرة الثالثة من المادة 79 منحى آخر، فذهب باتجاه التركيز على الصلاحيات، واستخدم نص الفقرة المذكورة من أجل توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية الفدرالية، وأحياناً بشكل واسع، ما أدى، حسب رأي البعض، إلى تحول هذه المحكمة من حامٍ للدستور إلى واضعٍ له. وهذا الاتجاه الجديد برز

---

(1) Olivier Lepsius, «Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République fédérale d'Allemagne», in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, nº 27/2009, Dalloz, Paris, pp. 13-22.

في القرار المتعلق بدستورية تعديل القانون الأساسي لجهة السماح بالتنصّت على المساكن بهدف مواجهة الجريمة المنظمة، فقد أُدخل هذا التعديل على القانون الأساسي، الذي يصون حرمة المنزل، في العام 1998، وورد في قرار المحكمة الدستورية الفدرالية ان هذا التعديل لا ينتهك الفقرة الثالثة من المادة 79، وبالتالي لا يمكن اعتبار التعديل المذكور غير دستوري، الا ان قرار المحكمة أورد تحفّظاً حول حدود التعديل المطعون بدستوريته، وفسّر التعديل بما يتلاءم والقانون الأساسي، وابتدع بذلك تقنية جديدة تتلخص بالتفسير المطابق للدستور تجنباً لإبطال تعديلٍ دستوري. فإعلان بطلان نص تعديل الدستور حلّ محله تفسير التعديل من جانب المحكمة الدستورية الفدرالية بما يتفق والدستور[1].

لقد أثارت قرارات المحكمة الدستورية الفدرالية الألمانية الكثير من الجدال، في السنوات الأخيرة، وذهب بعض أساتذة القانون الدستوري إلى القول ان ما تقوم به هذه المحكمة ينطوي على تناقض نظري مع البنية الهرمية للنظام القانوني وتراتبية القواعد، ويقود إلى قصور في شرعية المحكمة الدستورية الفدرالية، لأن هذه المحكمة بحمايتها للنصوص التي حرّم القانون الأساسي تعديلها، تقوم بدورها كسلطة تأسيسية رديفة بدون ان تمتلك الأهلية الدستورية، ولا الشرعية النظرية التي تمكنها من القيام بهذا الدور[2].

2 - **التجربة التركية:** أما جمهورية تركيا، فقد انشأ فيها دستور العام 1961 المحكمة الدستورية، ومنحها صلاحية النظر في دستورية القوانين وفي دستورية الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية الكبرى، فضلاً عن صلاحيات اخرى. وازاء الصمت بشأن مراقبة دستورية التعديلات الدستورية، اتخذت المحكمة الدستورية لنفسها صلاحية مراقبة احترام مبادئ الجمهورية التي نص الدستور التركي على عدم المس بها، إذ جاء فيه ان شكل الدولة جمهوري ولا يجوز تعديله، ولا يجوز اقتراح التعديل. وقد ادخلت المحكمة الدستورية

(1) المرجع نفسه، ص 18.
(2) المرجع نفسه، ص 21.

خصائص الجمهورية، التي لا يجوز المس بها او تناولها بالتالي في أي تعديل دستوري، في اطار الحدود المادية لتعديل الدستور. وهذه الخصائص وردت في الدستور التركي الذي نص على ان الجمهورية التركية هي دولة قانون، قومية، ديمقراطية، علمانية واجتماعية، ترتكز على حقوق الانسان والمبادئ الأساسية المحددة في مقدمة الدستور (المادة 2). وفي مواجهة اجتهاد المحكمة الدستورية الذي وسع صلاحياتها لجهة مراقبة دستورية تعديل الدستور، جاء دستور العام 1971 ليضع حداً للصمت بشأن النظر في تعديل الدستور، فنص على ان النظر في تطابق التعديل الدستوري مع الدستور يقتصر على توافر الشروط الشكلية المنصوص عليها في الدستور. ومن ثم جاء دستور العام 1982 ليوسع نطاق المواد الدستورية التي لا يجوز تعديلها، ويقلص صلاحية المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية التعديلات الدستورية، غير ان المحكمة الدستورية وسعت نطاق الكتلة الدستورية التي لا يجوز المس بها وتعديلها في قرارها الصادر في 2008/6/6 بشأن ارتداء الحجاب في الجامعات.

ان التعديل الدستوري المشار اليه تناول مادتين من الدستور: المادة العاشرة التي نصت على المساواة أمام القانون والمادة 42 التي نصت على الحق بالتعلم. فقد ورد في الفقرة الرابعة من المادة العاشرة ان « أجهزة الدولة والسلطات الادارية ملزمة بالعمل بمبدأ المساواة بكل ما تقوم به». وقد اضاف اليها التعديل الدستوري ما يلي: « في استخدام المرافق العامة على اختلافها». كما اضاف التعديل إلى المادة 42 ما يلي: « لا يجوز حرمان أحدٍ من حقه بالتعلم لسبب غير وارد في القانون مهما كان هذا السبب».

يمكن معرفة الهدف من هذه الاضافات بالعودة إلى الأسباب الموجبة التي سوّغت التعديل الدستوري، وجاء فيها « ان الحرمان من الحق بالتعلم أصبح مشكلة مزمنة، ولا يوجد أي دولة أخرى عضو في مجلس أوروبا، ونحن أحد مؤسسيه (تركيا)، تعاني من هذه المشكلة. وعلى الرغم من ذلك، وكما هو معروف منذ زمن بعيد، لا يستطيع عندنا بعض الطلاب من الاستفادة من حقهم بالتعلم ودخول الجامعات بسبب ارتدائهم الحجاب ...».

لقد وضع البرلمان التركي، بصفته سلطة تأسيسية، هذا التعديل

الدستوري، بعد ان ابطلت المحكمة الدستورية في العام 1989 المادة 16 من قانون التعليم العالي، التي تسمح بارتداء الحجاب في الجامعات، ومن ثم عادت في العام 1991 واتخذت قراراً بشأن القانون الجديد الذي وضعه البرلمان في العام 1990، وجاء فيه ان «اللباس في التعليم العالي حرّ شرط ان لا يتعارض مع القوانين المعمول بها»، فاعتبرت المحكمة في قرارها ان هذا النص لا يتعارض مع الدستور شرط ان يقترن تفسيره بثلاثة عناصر هي التالية: القوانين المعمول بها تشمل الدستور. والدستور يحرم الحجاب الاسلامي كما ورد في قرارات المحكمة الدستورية سابقاً، لذلك النص القانوني الجديد لا يجيز الحجاب ولا يُعطل القرار الذي سبق وصدر عن المحكمة الدستورية.

تعرض تعديل المادتين 10 و42 للطعن أمام المحكمة الدستورية، من قبل 110 نواب ينتمون إلى حزب الشعب الجمهوري والحزب الديمقراطي اليساري، وذلك بحجة ان التعديل الدستوري يتعارض مع مبدأ العلمنة التي نصت عليه المادة الثانية من الدستور، كما اثار الطاعنون نقاطاً أخرى، استناداً إلى نصوص في الدستور، معتبرين ان التعديل الدستوري المطعون في دستوريته يهدد مبدأ الفصل بين الدين والدولة.

لقد اتخذت المحكمة الدستورية قرارها بشأن التعديلات الدستورية المطعون في دستوريتها بأكثرية تسعة أصوات ومخالفة عضوين، في الخامس من حزيران من العام 2008، وقضى القرار بابطال التعديلات الدستورية المذكورة واعتبارها غير دستورية، وقد استند إلى حجج تتناول الشكل والمضمون في آنٍ معاً.

من ناحية الشكل، لا يجوز للسلطة المؤسسة عندما تعدل الدستور، بصفتها سلطة تأسيسية، ان تتصرف الا في الاطار الدستوري الذي حددته السلطة التأسيسية الأساسية، أي تلك التي وضعت الدستور. وقد ذكرت المحكمة باجتهادها في السبعينيات والمتعلق بالمواد الدستورية غير القابلة للتعديل. وقد اعتمدت المحكمة مبدأً تعتبر بموجبه ان كل اقتراح تعديل يطال مقدمة الدستور والمادتين الأولى والثانية من الدستور هو مخالف للشروط الشكلية التي نصت عليها المادة 9 من الدستور، وهو بالتالي خارج صلاحية المشترع. وقد رأت المحكمة في قرارها ان مراقبة الشكل، كما وردت في المادة

148 من الدستور، تعني التأكد من توافر شروط اقتراح تعديل نص دستوري. ومن ثم حدّدت المحكمة «النظام الدستوري» أي مجموع القواعد الدستورية والمواد الأولى والثانية والثالثة من الدستور التي تجسد هذا النظام. فعندما يمس التعديل الدستوري هذه المواد يمس النظام الدستوري عينه صراحة أو ضمناً، فيكون بالتالي غير سليم من وجهة النظر الدستورية.

هكذا اعتبرت المحكمة الدستورية نفسها صاحبة الصلاحية للنظر في دستورية تعديل الدستور، وتطابق التعديل مع خصائص الجمهورية المحددة في المادة الثانية من الدستور.

أما من ناحية المضمون، فإن مبدأ الجمهورية العلمانية يشكل محور حجج المحكمة. فالقواعد القانونية اعتمدت في ضوء العقل والعلم والاعتبارات الديمقراطية، وليس في اطار المقتضيات الدينية. فالعملية الديمقراطية التشاركية تترافق وحياد الدولة تجاه الأديان والمعتقدات والطابع العلماني للتربية: فالعلمانية التي تحقق السلم الاجتماعي والسياسي هي القيمة المشتركة. وتخلص المحكمة في قرارها إلى القول ان هدف التعديلات المطعون في دستوريتها هو الاعتراف بالحجاب كشارة دينية للمستفيدين من الحق بالتعليم العالي، وعلى الرغم من ارتباط ذلك بالحرية الشخصية، فإن حمل العلامات الدينية في الجامعات، حيث يوجد جميع الطلاب، يشكل خطراً كامناً للأشخاص الذين لهم خيارات مختلفة في نمط الحياة، او المعتقدات أو الأفكار السياسية. وهذا الخطر قد يؤدي إلى المس بمبدأ المساواة في ممارسة الحق بالتعلم. فمن غير المسموح استخدام الدين بشكل مفرط في اطار النصوص الدستورية. وقد عادت المحكمة الدستورية وذكرت بقراراتها التي تنص على ان الحجاب يتعارض والدستور، لجهة الحريات وحقوق الآخر، ولجهة استخدام الدين وكذلك النظام العام لأغراض معينة، وخلص قرارها إلى اعتبار الاضافات على المادة 10 والمادة 42 متعارضة مع مبادئ العلمنة بسبب استخدام الدين لأغراض سياسية، وبسبب المس بحقوق الآخر والنظام العام[1].

(1) Ibrahim ö Kaboglu, «Le contrôle des amendements constitutionnels en Turquie», in Les *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27/2009, Dalloz, Paris, pp.38-42

أما التعديلات الدستورية التي أدخلها البرلمان التركي على الدستور في العام 2010، فقد تعرضت للطعن في دستوريتها أمام المحكمة الدستورية، وصدر قرار عن المحكمة أبطل بعض الأجزاء الرئيسية من هذه التعديلات، ما يعني ان الاستفتاء على التعديلات سيقتصر على التعديلات الدستورية التي لم يشملها قرار الإبطال. وقد علق نائب رئيس الكتلة البرلمانية لحزب العدالة والتنمية الحاكم على قرار المحكمة الدستورية، بالقول ان هذا القرار الذي أبطل بعض التعديلات الدستورية يقوض سلطة مجلس النواب، في حين ان حزب الشعب الجمهوري طالب المحكمة بإلغاء التعديلات الدستورية باعتبارها تنتهك المبادئ الرئيسية لحكم القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء.

هكذا يبدو ان قضية مراقبة القضاء الدستوري دستورية القوانين الدستورية هو موضع جدل، وهناك انقسام حاد حوله، فالبعض يرى ان البرلمان عندما يقوم بدوره كسلطة تأسيسية، أي كسلطة ذات سيادة، لا يجوز للقضاء الدستوري ان ينظر في ما يقر من تعديلات دستورية، لأن ذلك يضع القضاء الدستوري في موقع السلطة التأسيسية لا بل فوقها. في حين ان البعض الآخر يرى ان البرلمان كسلطة تأسيسية مشتقة pouvoir constituant dérivé لا يجوز له ان يعدل نصوصاً دستورية حرمت السلطة التأسيسية الأساسية pouvoir constituant originaire تعديلها، أو ان يعدل الدستور بما يتعارض مع المبادئ ما فوق الدستور principes superconstitutionnels، ما يعني فرض رقابة على تعديل النصوص الدستورية، يمارسها القضاء الدستوري.

4

القضاء الدستوري والتصديق على صياغة الدستور

السلطة التأسيسية تضع الدستور، وتكون خارج رقابة أي سلطة، كونها سلطة ذات سيادة، غير ان الظروف السياسية قد تفرض مراقبة مدى التقيد بالمبادئ المتفق عليها بين الأطراف السياسية، عند صياغة الدستور على أساس هذه المبادئ. وهذا ما حدث في دولة افريقيا الجنوبية في خضم التحول الديمقراطي الذي شهدته في التسعينيات من القرن المنصرم.

تم الاتفاق بين الأطراف السياسية، في المفاوضات التي جرت في العامين 1992 و 1993، على 34 مبدأ دستورياً، كما جرى الاتفاق على اناطة صلاحية الرقابة على تطابق نصوص الدستور الجديد مع هذه المبادئ، بالمحكمة الدستورية، ومصادقة هذه الأخيرة على الدستور. وهذه الصلاحية اناطتها السلطة التأسيسية نفسها بالمحكمة الدستورية كونها مرجعية دستورية مستقلة وغير مشكوك بنزاهتها، ولم تأتِ نتيجة اجتهاد جاءت به هذه المحكمة، التي قيض لها لعب دور حامي العملية الدستورية، من خلال التأكد من احترام المبادئ الدستورية المتفق عليها في صياغة الدستور. والمحكمة الدستورية اعتمدت على هذه المبادئ في قيامها بمهمتها الجديدة، وليس على مبادئ ما فوق الدستور. كما ان المحكمة الدستورية لم تقم بهذه المهمة كسلطة فوق السلطة التأسيسية، انما كسلطة ضامنة للميثاق الذي تم الاتفاق عليه، وتضمّن المبادئ التي يجب ان يصاغ الدستور على أساسها. لذلك لم يكن وارداً لدى المحكمة الدستورية موضوع احلال نفسها محل السلطة التأسيسية، التي بقيت سيدة العملية التأسيسية برمتها، لأنها هي التي توصلت إلى الاتفاق على المبادئ الدستورية التي أقرّتها، انما التأكد من ان السلطة التأسيسية بقيت وفية، في صياغتها الدستور، لهذه المبادئ.

وضعت السلطة التأسيسية الدستور في العام 1996 وعرضته على المحكمة الدستورية، فصدر قرار المحكمة بعد أشهر برفض التصديق على الدستور بالصيغة التي قدم بها اليها، وذلك استناداً إلى المبادئ الدستورية المتفق عليها، وعدم توافر الضمانات الكافية لبعض الحقوق الأساسية وضمان استقلالية بعض الهيئات في ضوء هذه المبادئ. كما رأت المحكمة الدستورية في قرارها ان هناك عدم توازن في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية لصالح هذه الأخيرة. كل هذه الأمور شكلت المسوّغات التي بنت عليها المحكمة الدستورية قرارها برفض التصديق على نص الدستور.

هذا الرفض حمل الجمعية التأسيسية على عقد اجتماعات جديدة، وتصحيح نصوص الدستور في ضوء قرار المحكمة الدستورية لتصبح متطابقة للمبادئ الدستورية المتفق عليها. وبعد عرض الصيغة الجديدة على المحكمة الدستورية صدر قرار عنها بتصديق نص الدستور الذي وضعه الرئيس نلسن

مندلا موضع التنفيذ في 4 شباط (فبراير) من العام 1997.

اما الدور الآخر الذي تقوم به المحكمة الدستورية في افريقيا الجنوبية، في مجال الرقابة على القوانين الدستورية، فهو الرقابة على تطابق الدساتير المحلية مع الدستور الوطني.

إن اناطة هذه الصلاحيات بالمحكمة الدستورية في افريقيا الجنوبية فرضتها الظروف التي مرت بها، وتركيبتها السياسية، والتحولات التي شهدتها. فالرقابة التي مارستها وتمارسها على اعمال السلطة التأسيسية هي رقابة على انتظام عملية تأسيسية معقدة، تتم على مراحل، ونابعة من ارادة السلطة التأسيسية نفسها، وليست رقابة قائمة على تراتبية هرمية، ومستندة إلى مبادئ ما فوق الدستور، حددها القضاء الدستوري. وهذه الرقابة محدودة في طبيعتها وعمقها، فالنص لم يذكر مصطلح الرقابة الدستورية انما المصادقة على الدستور. والمحكمة الدستورية في اداء مهامها على هذا الصعيد، لا تعمل على وضع خياراتها مكان خيارات السلطة التأسيسية، انما على التأكد من احترام المبادئ المتفق عليها بين من تشكلت منهم الجمعية التأسيسية التي وضعت الدستور.

إن الالتزام بهذه الحدود من قبل المحكمة الدستورية، عرضها لانتقادات من قبل الاختصاصيين في القانون الدستوري في افريقيا الجنوبية، الذين كانوا يأملون بأن تتجاوز قليلاً هذه الحدود [1].

5

نفاذ قرارات القضاء الدستوري

قرارات القضاء الدستوري لا تقبل، من الناحية المبدئية، اي طريق من طرق المراجعة، فهي نافذة بمجرد صدورها، والسلطات في الدولة ملزمة بتنفيذها، غير ان الدستور في النمسا والبرتغال منح البرلمان صلاحية اقرار

(1) Xavier Philippe, «Le contrôle des lois constitutionnelles en Afrique du Sud», in :Les *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27/2009, Dalloz, Paris, pp. 22-26.

النص الذي أبطله القضاء الدستوري وذلك بأكثرية برلمانية موصوفة، ما يحد من فاعلية الرقابة على دستورية القوانين، ويجعلها خاضعة في النهاية لارادة البرلمان الذي تتحكم في قراراته بعامة موازين القوى السياسية ومصالح الأحزاب أكثر مما تتحكم فيها المبادئ والقواعد الدستورية.

من جهة ثانية، يمكن تجاوز قرارات القضاء الدستوري عن طريق تعديل الدستور بما يتلاءم مع النص القانوني الذي جرى إبطاله، اي تطويع الدستور لصالح القانون، وهذا ما جرى في عدة دول، منها الولايات المتحدة الأميركية حيث ان سبعة تعديلات دستورية، من أصل سبعة و عشرين تعديلاً، اعتمدت كردة فعل على قرارات صادرة عن المحكمة الفدرالية العليا. وهذا الواقع لا يمكن تجاوزه الا اذا اعتبرت الجهة المناط بها النظر في دستورية القوانين ان هناك مبادئ ما فوق الدستور principes superconstitutionnels، تهتدي اليها من خلال تفسير الدستور نفسه، فتنظر ليس فقط في دستورية القوانين العادية، انما في دستورية القوانين الدستورية أيضاً، بحيث تمارس المرجعية المناط بها النظر في دستورية القوانين رقابة على تعديل الدستور، وهذا ما قامت به على سبيل المثال المحكمة العليا في الهند.

إن العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، تتطال، لجهة تنفيذ قرارات القضاء الدستوري، السلطة التنفيذية، لأن ابطال القوانين قد يرتد عليها ويسبب لها حرجاً. وهذا ما حدث في جمهورية مصر العربية عندما اتخذت المحكمة الدستورية العليا قراراً في 1990/5/19 قضى بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم 38 لسنة 1972، في شأن مجلس الشعب وفقاً لتعديلها بالقانون رقم 118 لسنة 1986، وما قضى به تبعاً لذلك من بطلان انتخاب مجلس الشعب الذي كان قائماً آنذاك، أي أثناء صدور الحكم، واعتباره باطلاً منذ تكوينه مع الاعتداد بما صدر عنه من تشريعات وحملها على محمل الصحة، الا اذا ثبت ان بها عواراً دستورياً يجيز الحكم بعدم دستوريتها.

الجدير بالذكر ان المادة التي جرى ابطالها تنص على انه يكون لكل دائرة انتخابية عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي، ويكون

انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية. وهذا النص ميّز بين المرشحين غير المنتمين إلى الأحزاب واولئك المنتمين إلى الأحزاب، وهذا ما ادى إلى اخلال بحق المواطنين غير المنتمين لأحزاب سياسية في الترشح على قدم المساواة، وعلى أساس تكافؤ الفرص، مع باقي المرشحين من أعضاء الاحزاب السياسية. وهو إخلالٌ أدى إلى التمييز بين الفئتين من المرشحين في المعاملة القانونية وفي الفرص المتاحة للفوز بالعضوية، تمييزاً قائماً على أساس اختلاف الآراء السياسية ما يشكل مخالفة للمواد 8 و 40 و 62 من الدستور ويستوجب القضاء بعدم دستوريتها.

اثار هذا القرار حساسية السلطتين التشريعية والتنفيذية واستنكارهما، فالمحكمة الدستورية هي التي ستحكم البلاد وهي التي تقرر بإرادتها حل السلطة التشريعية. وهذا ما أدى إلى اثارة الجدل بشأن تنفيذ قرار المحكمة الدستورية. وقد كان الدستور المصري ينص آنذاك على ان قرار حل مجلس الشعب يجب ان يقترن باستفتاء المواطنين، ولكن هل يجوز اجراء استفتاء على قرار المحكمة الدستورية ؟

لقد رأى الدكتور يحي الجمل ضرورة مراعاة حساسية السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكن دون اجراء استفتاء على تنفيذ حكم المحكمة الدستورية لأن رفض حل مجلس الشعب في الاستفتاء يؤدي إلى مشاكل دستورية لا حل لها. فاقترح صدور قرار عن رئاسة الجمهورية، يستند إلى المادة 73 من الدستور التي تجعل رئيس الجمهورية حكماً بين السلطات، كما يستند إلى حكم المحكمة الدستورية العليا، وينص على اعتبار مجلس الشعب منحلاً، وعلى دعوة الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد. غير ان هذا الرأي لم يلق استجابة لدى السلطة التنفيذية، وتقرر اجراء استفتاء على حل المجلس وجاءت نتيجة الاستفتاء كما كان متوقعاً بحل المجلس، وعلى ذلك صدر قرار حله والدعوة إلى انتخابات جديدة [1].

---

(1) الدكتور يحي الجمل، «العلاقة بين سلطة التشريع وسلطة الرقابة على دستورية القوانين»، محاضرة ألقيت في الجزائر في 31 تشرين الأول (أكتوبر) 2009، في ندوة المجلس الدستوري الجزائري.

هذا الحكم الشهير الذي صدر عن المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر وطريقة تنفيذه يدلان على مستوى الحساسية بين القضاء الدستوري والسلطتين التشريعية والتنفيذية، وعلى ضرورة ايجاد المخارج التي تضمن تنفيذ قرارات القضاء الدستوري.

من جهة ثالثة، يمكن الذهاب أبعد من ذلك وتقليص صلاحيات القضاء الدستوري، من خلال تعديل الدستور غير ان تعديل الدستور يمر عادة بآلية معقدة، ويتطلب أكثرية برلمانية موصوفة، واستفتاءً شعبياً في معظم الأنظمة، ما يجعل تجاوز قرارات المجلس الدستوري من قبل البرلمان أمراً صعب المنال.

6
القضاء الدستوري وصون البرلمان

اذا كانت العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان قد اتسمت منذ نشأتها بالحساسية الشديدة، وبلغت أحياناً حد المواجهة المكشوفة، فان القضاء الدستوري في صونه للدستور، يعزز دور البرلمان كمؤسسة معبرة عن ارادة الشعب والسيادة الوطنية، كما يرسخ الديمقراطية من خلال صون الحقوق والحريات الأساسية. وهذا يتحقق من خلال الأدوار التي يقوم بها القضاء الدستوري على مستويات أربعة، تتمثل في تصحيح الخلل في التوازن داخل البرلمان، ومنع البرلمان من التخلي عن صلاحيته في التشريع للسلطة التنظيمية، وتوسيع نطاق مجال التشريع المناط بالبرلمان، والاسهام في رفع مستوى اداء البرلمان. وهذه أمور تأتي كلها لصالح البرلمان عن طريق القضاء الدستوري.

1 - **تصحيح الخلل داخل البرلمان:** الخلل داخل البرلمان بين أكثرية برلمانية، تنبثق منها الحكومة، وتتحكّم بالقرار داخل السلطتين الاشتراعية والاجرائية، وأقلية برلمانية معارضة، لا تستطيع ان تشارك في القرار عملياً لكونها أقلّية، هذا الخلل يتطلب وجود مرجعية دستورية تستطيع الأقلية

البرلمانية الرجوع اليها لمنع الأكثرية من الهيمنة على مقدرات الحكم، والحيلولة دون تحول الديمقراطية إلى ديكتاتورية الأكثرية. فالديكتاتورية نقيض الديمقراطية ولو جاءت باسم الأكثرية، لأن الديمقراطية ليست حكم الأكثرية وحسب، انما الحكم الذي تحترم فيه الحقوق والحريات الأساسية بما فيها حقوق وحريات الأقلية. وكل من يصل إلى السلطة، وكما كان يقول مونتسكيو، يجد نفسه مدفوعاً لتجاوز حد السلطة، واذا كان مونتسكيو قد رأى ان العلاج يكون بالفصل والتوازن بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، فإن عملية الفصل والتوازن هذه باتت نظرية، في العديد من الأنظمة، ولم يعد لها تأثير فعلي في ضبط اداء المؤسسات الدستورية، بما فيها اداء البرلمان نفسه، لذلك يقوم القضاء الدستوري بدور ضامن لحقوق الأقلية البرلمانية المعارضة التي تستطيع اللجوء اليه، وينبغي ان يعطى لها هذا الحق من خلال التوسع في حق مراجعة القضاء الدستوري، لكي يتمكن من النظر في القوانين التي قد تتعارض نصوصها مع الدستور، وبخاصة مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات الأساسية. ومن المعلوم ان استراتيجية مراجعة القضاء الدستوري رهن بالظروف السياسية إلى حدٍ بعيد.

2 - **حماية البرلمان نفسه:** وظيفة التشريع مناطة بالبرلمان، وينبغي ان يمارسها كاملة ويذهب فيها حتى النهاية، فلا يجوز له وضع قوانين ناقصة، يترك للسلطة التنظيمية مهمة اكمالها عن طريق المراسيم، وبخاصة القوانين التي ترعى الحقوق والحريات الأساسية وكل ما له علاقة بها، فأمر هذه الحقوق والحريات لا يجوز تحويله من البرلمان إلى السلطة الاجرائية. وهذا اذا ما حدث يؤدي إلى تخلي البرلمان عن جزء من دوره، كما يؤدي إلى قطع الطريق على القضاء الدستوري والحيلولة دون ممارسة رقابته على نصوص تضعها السلطة التنظيمية بدلاً من ان تضعها السلطة الاشتراعية، ما يقلص دور القضاء الدستوري في صون الحقوق والحريات الأساسية ودور البرلمان في التشريع.

القضاء الدستوري عندما يبطل نصاً قانونياً، ترك فيه المشترع للسلطة التنظيمية مهمة القيام بما كان ينبغي على البرلمان القيام به، يؤدي

دوراً في حماية البرلمان من نفسه.

وهذا ما درج عليه المجلس الدستوري الفرنسي بالنسبة لما يعبر عنه بالفرنسية بمصطلح incompétences négatives [1].

3 - **رفع مستوى اداء البرلمان:** لقد لعب القضاء الدستوري دوراً أساسياً في رفع مستوى النقاش في البرلمان، فالمبادئ والقواعد التي تمخضت عنها اجتهاداته ألزمت البرلمانيين بالتقيد بها وبالمبادئ والقواعد الدستورية، إلى جانب التزامهم بارضاء ناخبيهم والرأي العام. وهذا ما شكل عنصراً ايجابياً في مجال تطوير الاداء البرلماني.

4 - **توسيع نطاق صلاحيات البرلمان في التشريع:** يستطيع القضاء الدستوري اصلاح الخلل في التوازن بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، ولو جزئياً، لصالح البرلمان. وهذا ما حدث في فرنسا مع تطور اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي، بهدف تقوية البرلمان، وذلك من خلال تمدد نطاق عمله في التشريع، بعد ان حصره دستور الجمهورية الخامسة، في اطار ما سمي بالبرلمانية المعقلنة parlementarisme rationalisé، بما ورد في المادة 34 منه. فالمجلس الدستوري الذي أنشئ في الأساس، في الجمهورية الخامسة، كاداة لضمان التقيد بتقاسم الصلاحيات بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، في مجال التشريع، لعب دوراً أساسياً في توسيع نطاق صلاحيات البرلمان، وهو دور قبلت به الحكومة، على ما يبدو، لأنها لم تعمد بشكل منتظم إلى استخدام صلاحيتها الواردة في المادة 41 من الدستور.

هذا التطور في اجتهادات القضاء الدستوري يدعو إلى التساؤل حول ما اذا كان بإمكان القضاء الدستوري القيام بدور على مستوى تحقيق حد أدنى من التوازن بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية في الأنظمة العربية التي تهيمن فيها الثانية على الأولى، وتجيز لنفسها التشريع في الظروف الاستثنائية وفي الفترات التي لا يكون فيها البرلمان في دورة انعقاد. الإجابة على هذا التساؤل ليست بالأمر السهل، نظراً لارتباط القضاء الدستوري

(1) Yann Aguila, *Le Conseil constitutionnel et la philosophie du droit*, LGDJ, P - ris, 1993, p. 75

بالمناخ السياسي، وبطبيعة السلطة القائمة، وبالمرتكزات السوسيوسياسية القائمة عليها، وبشكل عام بطبيعة النظام السياسي وموازين القوى التي تحكم اداءه.

• • •

نستنتج مما تقدّم ان القضاء الدستوري، في الأنظمة الديمقراطية، هو حجر الزاوية في بناء دولة الحق، نظراً للدور الذي يقوم به في ضبط عملية التشريع في اطار المبادئ والقواعد التي نص عليها الدستور. وهذا الدور يتكامل مع دور البرلمان ويكرس شرعيته. فشرعية البرلمان تقوم على عنصرين أساسيين، هما انبثاق سلطته من الشعب، مصدر السلطات، عبر انتخابات تحقق تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، والتزام البرلمان في اداء مهامه بالمبادئ والقواعد التي نص عليها الدستور، فلا شرعية خارج الالتزام باحترام الدستور. والقضاء الدستوري هو الحامي لهذه الشرعية البرلمانية، من خلال دوره في بتّ دستورية قانون الانتخاب والطعون النيابية، ودستورية القوانين. ومن دوره في حماية هذه الشرعية يستمد شرعية، تترسخ بقدر ما يقوم بالمهام المناطة به في الدستور على أكمل وجه، وبخاصة حماية الحقوق والحريات.

واذا كان النظر في دستورية القوانين العادية مسلماً به بعامة ولا يثير جدلاً فقهياً، فإن النظر في دستورية القوانين الدستورية من قبل القضاء الدستوري هو موضع خلاف، ويثير الكثير من الاعتراضات لدى البرلمانيين، كما ينقسم حوله فقهاء القانون الدستوري بين مؤيد ومعارض، ولكن على درجات متفاوتة. فالبعض يعتبر ان البرلمان عندما يقول بتعديل الدستور، بصفته سلطة تأسيسية ذات سيادة، لا يجوز ان تقوم بمراقبته سلطة مؤسسة هي سلطة القضاء الدستوري، تضع نفسها فوق البرلمان، وتبت قرارات اتخذها بشأن تعديل الدستور، بينما يرى البعض الآخر ان البرلمان عندما يعدّل الدستور، بصفته سلطة تأسيسية مشتقة من السلطة التأسيسية الأساسية التي وضعت الدستور، لابد له من مراعاة التوجهات الأساسية التي وُضع الدستور في إطارها، لكي يأتي التعديل الدستوري منسجماً معها. وهذا

يفترض اناطة رقابة القوانين الدستورية بالجهة التي أُنشئت من أجل فرض احترام الدستور، أي القضاء الدستوري.

من ناحية ثانية، يشكل تنفيذ قرارات القضاء الدستوري حرجاً، ليس فقط للبرلمان انما أيضاً للسلطة التنفيذية، لأن قرارات الإبطال التي تصدر عنه قد تطال نصوصاً قانونية تقف الحكومة وراءها. واذا كان بالإمكان الالتفاف أحياناً على هذه القرارات من خلال تعديل الدستور، فإن ذلك يدعم الرأي المساند لصلاحية القضاء الدستوري بشأن النظر في دستورية تعديل الدستور.

مهما يكن الجدال حول العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، فإنه من المؤكد ان القضاء الدستوري يقوم بمهامٍ عديدة تأتي في صالح البرلمان، و في طليعتها صون شرعية البرلمان، والحِفاظ على التوازن في أدائه بين الأكثرية والمعارضة، ورفع مستوى هذا الأداء. واذا بدا ان هناك تنافساً او تناحراً بين البرلمان من جهة، والمحاكم والمجالس الدستورية من جهة أخرى، فإن الأزمة في العلاقة بين الطرفين قد تنشأ أحياناً ويتم تجاوزها، لأن مقتضيات الديمقراطية، بمفهومها الحديث، تتطلّب تكاملاً بين الأدوار التي تقوم بها السلطة الاشتراعية والقضاء الدستوري والسلطات الدستورية الأخرى. وتبقى القضية مرهونة بالديمقراطية، ليس كنظام سياسي وحسب، انما كنهج في ممارسة السلطة والسياسة بشكلٍ عام.

3

الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية من منظور دستوري

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

إرتبط مفهوم الحقوق بمعطيات موضوعية وذاتية وايديولوجية، وتطور في سياق التطور التاريخي للمجتمعات البشرية، تحت تأثير أحداث، أدت إلى تحولات عميقة في بنيتها، فنشأت الحقوق السياسية ومن ثم اكتسبت مضموناً اختلف عن مضمونها الأساسي، وأفسحت في المجال أمام نشوء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بعد ان وقفت عائقاً في طريقها، وذلك نتيجة تبدل المعطيات والظروف والتحول في المفاهيم.

هذه التحولات تركت أثرها على الأنظمة السياسية، وعلى البنية الدستورية في الدولة، وعلى الضمانات التي أحيطت بها الحقوق. فالقانون لم يعد يعبّر عن الارادة العامة والسيادة مباشرة، كونه نتاج البرلمان، ممثل الشعب، الا اذا جاء متطابقاً والدستور الذي يعبر عن الارادة العامة والسيادة مباشرة، ويأتي في رأس تراتبية القواعد والنصوص. فهو القانون الأسمى في الدولة. والضمانة الدستورية للحقوق أصبحت أهم من الضمانة القانونية، وصونها بات رهناً بالقضاء الدستوري. ولا قيمة، لأي حق معترف به ومضمون دستورياً الا بقدر ما يستطيع المواطن التمتع به، لذلك لابد من سياسات تؤدي إلى تحقيق الشروط المادية للتمتع بالحقوق، لكي تتحول الحقوق إلى واقع ولا تبقى مجرد حقوقٍ نظرية.

نتناول في هذه الدراسة الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلاقات القائمة في ما بينها، وضماناتها الدستورية، والواقع الدستوري لهذه الحقوق في الجمهورية اللبنانية.

1
الحقوق السياسية

نشأت الحقوق السياسية في سياق صراع الشعوب المناضلة من أجل كرامتها في مواجهة الأنظمة الملكية المطلقة. وقد أدى هذا الصراع، على امتداد مراحل طويلة، إلى انتزاع الحقوق السياسية وتدوين الاعتراف بها في وثائق تاريخية. أبرزها، في بريطانيا «الماغناكرتا» Magna carta و«البيل أوف رايت» Bill of Rights، وفي الولايات المتحدة الأميركية وثيقة اعلان الاستقلال في العام 1776، وفي فرنسا اعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789. والاعتراف بهذه الحقوق انتصار للفرد في مواجهة السلطة المطلقة التي لا تقيم وزناً لحقوق الأفراد وتنكر وجودها. وقد أكدت هذه الوثائق ان للأفراد حقوقاً طبيعية لا يجوز التنازل عنها، وان هدف اي تنظيم سياسي ينبغي ان يكون الحفاظ على هذه الحقوق وعدم المساس بها.

إن الفلسفة الليبرالية الكلاسيكية التي شكلت القاعدة الفكرية لهذا التطور طبعت الحقوق بالنزعة الفردية، فالحقوق هي معطى طبيعي، والإنسان ولد حراً، ولا يجوز انتهاك حريته وحقوقه الطبيعية، لذلك لا يجوز ان تتدخل الدولة في شؤونه، فتدخلها يعرض حريته وحقوقه للانتهاك. وهكذا وضع الفرد في مواجهة الدولة، ونشأ حقه السياسي من أجل ممارسته بهدف حماية نفسه من الدولة وتعسف سلطتها. فالمشاركة السياسية في السلطة، وهي أبرز الحقوق السياسية، غايتها منع السلطة من التدخل في شؤون المواطنين وحصر مهام الدولة في توفير الأمن والاستقرار.

هذه الرؤية السياسية تأثرت بالمفهوم الاقتصادي لليبرالية القائم على مبدأ «دعه يعمل دعه يمر»، فالتنافس الحر في المجال الاقتصادي يحقق الازدهار، ويؤدي إلى ايصال كل فرد إلى حقوقه ويعمم البحبوحة في المجتمع، ومبدأ التنافس في الاقتصاد انسحب على التنافس في السياسة وجعله خاضعاً له. فالمشاركة السياسية التي تمر عبر الانتخابات قيدت بشروط حصرت الحق في الانتخاب الذي هو حق سياسي، بفئات محددة من الشعب، تبعاً للطبقة

التي تنتمي اليها. فالليبرالية الكلاسيكية، وان خطت خطوة متقدمة على طريق الاعتراف بالحقوق، قيدت الحقوق السياسية، بسبب منطلقاتها الاقتصادية، وأعاقت الديمقراطية المبنية على الحرية والمساواة في آنٍ معاً. لم تستوعب الليبرالية الكلاسيكية الديمقراطية الا تدريجاً، وتحت تأثير نضال الطبقات الشعبية، فجرى التوسع في منح الحق بالاقتراع إلى أن أصبح عاماً، كما جرى الاعتراف بالحقوق السياسية الأخرى لأبناء المجتمع كافة.

أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فلم تكن واردة عند الليبرالية الكلاسيكية لأن المبادرة الفردية والتنافس الحر كفيلان بايصال كل فرد إلى حقوقه وتعميم المنفعة.

إن الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر وما رافقها من تردٍ في أوضاع الطبقات الفقيرة، وزيادة ثروات الطبقة البرجوازية، أكّد عدم صحة ما ذهبت اليه الليبرالية الكلاسيكية، وضرورة تدخل الدولة بغية ايجاد حدٍ مقبول من التوازن في المجتمع، من خلال حماية الطبقات الفقيرة وتوفير الرعاية الاجتماعية لها، وتخفيف حدة الصراع الطبقي. وتحت تأثير ضغط النقابات العمالية والحركات الشعبية ذات التوجهات الإيديولوجية الاشتراكية، اضطرت الليبرالية الكلاسيكية بالقبول بتدخل الدولة في الشأنين الاقتصادي والاجتماعي، شرط الا يؤدي إلى القضاء على المبادرة الفردية وحرية التنافس، وذلك من أجل ايجاد حل للمشاكل الاجتماعية المتفاقمة، وتمكين الليبرالية من التغلب على الأزمة الناجمة عن منطلقاتها الفكرية، فتحولت من ليبرالية كلاسيكية إلى نيوليبرالية، وفتح الباب أمام الاعتراف بحقوق جديدة للمواطنين هي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

من جهة أخرى، أدت التحولات التي نتجت عن الثورة الصناعية، إلى نمو التيارات الإشتراكية، ونشوء الإيديولوجية الماركسية التي ذهبت في اتجاه معاكس لليبرالية تماماً، فالحقوق ليست بنظرها معطى طبيعياً والناس لا يولدون أحراراً، انما مكبلين بشبكة من العلاقات المجتمعية، وبخاصة الاقتصادية، التي تجعلهم أسرى هذه العلاقات، مستغَلين من قبل من يمتلك وسائل الانتاج، فالحرية والحقوق لا يمكن الوصول اليها الا بالتحرر من القيود

التي تكبل الفرد، وفي طليعتها القيود الناجمة عن الاستغلال الاقتصادي، فالناس يكتسبون الحرية والحقوق، بالنضال والانعتاق من الاستغلال، عن طريق الثورة. والأولوية ليست للفرد انما للطبقة، فالبروليتاري لا يمكن ان يصل إلى حقوقه بقواه الفردية، انما من خلال قوة طبقة البروليتاريا. والدولة لا يمكنها ان تكون سوى أداة قمع طبقي لأنها نشأت بفعل الصراع الطبقي. والأولوية في ظل حكم البروليتاريا هي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية وليست للحقوق السياسية، لأن الحقوق السياسية في مجتمع اشتراكي ينبغي ان توجه في الاتجاه الذي يخدم أهداف الثورة الاشتراكية وفق مبادئ الماركسية، فلا حرية للبرجوازية في مجتمع إشتراكي، كما انه لا حرية للبروليتاريا في مجتمع برجوازي. والحقوق الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن الوصول اليها من خلال الاعتراف بها في نص قانوني، انما من خلال تغيير علاقات الانتاج وتأميم وسائل الانتاج، أي تحويل الاقتصاد من إقتصاد حر إلى إقتصاد موجه.

هكذا يبدو أن أحداثاً تاريخية دفعت باتجاه الاعتراف بالحريات والحقوق، غير ان المفاهيم تناقضت بسبب الاختلافات الإيديولوجية.

2
الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

لقد أكدت الأحداث أنه لا يمكن النظر إلى الانسان ككائن مجرد له حقوق مرتبطة بكيانه. فالانسان يعيش وسط مجتمع، يرتبط به بنسيج من العلاقات غير المتوازنة، لجهة الموقع الذي يشغله في سلم العلاقات المجتمعية، ما يؤدي إلى عدم مساواة في الحقوق بين الأفراد، اذا ما تركت الأمور دون تنظيم، بحجة الحفاظ على الحرية. فالحرية المطلقة تقضي على المساواة في الحقوق، لذلك كان لا بدّ من حدود تقف عندها الحرية، فحدود حرية الفرد حرية الآخرين وحقوقهم والانتظام العام، فلا تجوز التضحية بحرية وحقوق اي فرد في المجتمع لصالح فرد آخر، كما لا تجوز التضحية بالانتظام العام، لأن ذلك يؤدي إلى الفوضى التي تطيح بالحريات والحقوق كما لا تجوز التضحية بالحقوق لحساب الانتظام العام. من هنا ضرورة الحفاظ على

توازن بين حقوق المواطنين من جهة، وبين هذه الحقوق والانتظام العام من جهة أخرى. وعدم التوازن بين أطراف العلاقات في المجتمع، وبخاصة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، لابد من معالجته، حفاظاً على الإنتظام العام وبالتالي الاستقرار، وصوناً للحقوق ولحدٍّ معين من المساواة والتكافؤ بين أبناء المجتمع، وذلك بمنح المواطنين حقوقاً اقتصادية واجتماعية، تحقق العدالة وتضع حداً للظلم الاجتماعي ولو جزئياً.

واذا كانت الثورة الصناعية قد فتحت الباب أمام ظهور هذه الحقيقة التي دفعت الدولة باتجاه الاعتراف بحقوق اقتصادية واجتماعية للمواطنين، فإن الأحداث التي شهدها العالم في القرن العشرين، وبخاصة الحربين العالميتين الأولى والثانية وما نتج عنهما من تردٍ في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، والأزمة الاقتصادية والمالية في العام 1929، ومن ثم أزمة التضخم المالي في السبعينيات من القرن المنصرم، قادت الدولة إلى مزيد من التدخل في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، حفاظاً على التوازن في المجتمع. واذا كان تضخم دور الدولة وما نتج عنه من أعباء، قد دفع في الثمنينيات والتسعينيات باتجاه تقليص هذا الدور، وتخلي القطاع العام عن بعض المرافق للقطاع الخاص، في اطار سياسة الخصخصة وتحرير التجارة، فإن الأزمة المالية التي ضربت العديد من الدول في العام 2008، ولاتزال تفاعلاتها السلبية مستمرة، أكدت انه لا يجوز للدولة ان تستقيل من وظيفتها في ضبط النشاط الاقتصادي والمالي، وذلك حفاظاً على التوازن العام، وصوناً لحقوق المواطنين، ومن أجل قيادة عملية التنمية الاقتصادية، ودفعها في الاتجاه الصحيح.

هذا التحول بدّل مفهوم الدولة في الأنظمة الليبرالية ووسّع دائرة وظائفها فتحولت إلى دولة رعاية، وعمق مفهوم الديمقراطية فلم تعد تقتصر على المضمون السياسي، المتمثل بالحقوق السياسية، كالحق بالتعبير، والانتخاب، والمشاركة السياسية، والحق بالتنظيم والتجمع، انما تجاوزت المضمون السياسي إلى المضمون الاقتصادي والاجتماعي، المتمثل بالحق بالعمل ضمن شروط ملائمة، والحق بالسكن، والحق بالطبابة والاستشفاء والتعلم والرعاية الاجتماعية وغير ذلك من حقوق. وأصبح على الدولة ان

تضمن هذه الحقوق، وتعتمد السياسات التي تمكن المواطن من التمتع بها. وبدا من التجربة ان حقوق الانسان في بعدها السياسي والاقتصادي والاجتماعي وحدة لا تتجزأ. فالحقوق السياسية، المعترف بها في الدساتير والقوانين، لا قيمة لها الا بقدر ما تتوافر الشروط المادية التي تمكن الفرد من التمتع بحقوقه عمليا، وتوفير المستوى المعيشي اللائق الذي لا يتحقق الا من خلال التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. كما ان توافر هذه الأخيرة في غياب الحقوق السياسية، يؤدي إلى الانتقاص من انسانية الانسان بحرمانه من حقه بالتعبير والمشاركة السياسية، والتنظيم السياسي وحرية المعتقد

هذا التحول في المفاهيم أدى إلى تحول في مفهوم المشاركة في السلطة، فلم تعد، كما كانت مع الليبرالية الكلاسيكية، مشاركة من أجل منع السلطة من التدخل في شؤون المواطنين، انما أصبحت وسيلة لحمل السلطة على توفير شروط العيش الكريم.

إن الحقوق على اختلافها لابد من ضمانة لها. والضمانة الأهم هي الضمانة الدستورية.

3
الضمانة الدستورية

الضمانة الدستورية هي أهم الضمانات على مستوى المنظومة القانونية في الدولة، كون الدستور يأتي في رأس تراتبية القواعد والنصوص. واستقرار القاعدة القانونية رهن بموقعها في هذه التراتبية، فالضمانة الدستورية أكثر استقراراً وثباتاً من الضمانة القانونية، لأن تعديل الدستور أكثر صعوبة من تعديل القانون، ويمر بآلية معقدة، تتطلب موافقة أكثر من جهة دستورية، وأحياناً تتطلب موافقة الشعب مصدر السلطة وصاحب السيادة. فالقواعد الدستورية سيدة المنظومة القانونية على مستوى الدولة. والاعتراف بالحقوق في نص دستوري يشكل أقوى الضمانات لهذه الحقوق، فلصياغة نصوص الدستور أهمية كبرى وحاسمة بالنسبة لضمان الحقوق والحريات. وهي ضمانة

ترتبط بالارادة السياسية لواضعي الدستور، وبتوجهات القوى المؤثرة.

الضمانة الدستورية على أهميتها تبقى عرضة لأهواء القوى السياسية والظروف والتحولات. فالنصوص الدستورية قابلة للتعديل، والدستور ينص على آلية تعديله، ولا يجوز إلغاء مبدأ تعديل الدستور، فذلك غير منطقي كون الدستور يعبّر عن الارادة العامة، وهي ارادة خاضعة للتغيير، فالظروف والمعطيات تتبدل، والدستور يُعدّل في ضوئها، وعدم مسايرة الدستور للمستجدات، يهدد النظام بالسقوط.

بعض الدساتير وانطلاقاً من هذه الحقيقة، ونتيجة التجربة التي مرت بها الدول التي اعتمدتها، حرّمت تعديل النصوص الدستورية الضامنة للحقوق والحريات الأساسية، لكي تبقى في مأمن من أي تعديل يؤدي إلى تحول النظام، بالطرق الدستورية، من نظام ديمقراطي إلى نظام قمعي استبدادي. ويأتي في طليعة هذه الدساتير القانون الأساسي لألمانيا، المعتمد في العام 1949 ولايزال معمولاً به، فقد نصت المادة 79 منه في فقرتها الثالثة، على منع أي تعديل للمبادئ الواردة في المواد من الرقم واحد حتى الرقم 20 التي تتناول كرامة الكائن البشري، والحرية الشخصية، والمساواة أمام القانون، وحرية المعتقد، وحرية ابداء الرأي، وحقوق العائلة، والحق بالتعلم، وحرية التجمع والتنظيم، والحق بسرية التخابر، والحق بالتجول والاقامة، وحرية اختيار المهنة ومنع الأشغال الشاقة، والحق بحرمة المنزل، والحق بالتملك والإرث، وحق اللجوء، وحقوق أخرى. كما ان دستور البرتغال فرض في المادة 288 على السلطة المولجة بتعديله احترام الحقوق والحريات والضمانات التي منحها للمواطنين، ونص في المادة 18 على ان القواعد الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات تطبق مباشرة، أي دون نص قانوني، وتفرض نفسها على الكيانات العامة والخاصة في الدولة.

وبغض النظر عن ضرورة صون الضمانات الدستورية للحقوق، وحمايتها من اي تعديل يقلص من فاعليتها، فإن هذه الضمانات تأخذ طريقها للتنفيذ عن طريق قوانين تضعها السلطة الاشتراعية، وينبغي ان تأتي متطابقة مع هذه الضمانات، فحرية المشترع تقف عند الحدود التي رسمها له الدستور،

ولا يجوز ان تتجاوزها، فالقانون الذي يقره البرلمان لا يعبر عن الارادة العامة الا اذا التزم باحترام الدستور. من هنا ضرورة صون الضمانات الدستورية من خلال مرجعية دستورية، تنظر في مدى احترام المشترع هذه الضمانات، ويكون لها صلاحية ابطال اي نص قانوني مخالف للدستور. هذه المرجعية هي القضاء الدستوري.

والسؤال الذي يطرح نفسه يتعلق بمدى فاعلية القضاء الدستوري في صون الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور.

فاعلية القضاء الدستوري رهن بأمور عدة، من بينها قدرته على وضع يده على القانون والنظر في دستوريته. ففي الأنظمة التي تبت فيها المحاكم العادية في دستورية القوانين، يمكن لأي شخص، انتهك القانون الضمانات الدستورية لحقوقه، ان يقيم دعوى أمام هذه المحاكم. أما في الأنظمة المناط فيها النظر بدستورية القوانين بمحاكم او مجالس دستورية، من صلاحياتها ابطال النص القانوني المخالف للدستور، فإن طرق مراجعة القضاء الدستوري تؤثر مباشرة على فاعليته، اذ انه في غالبية الدول، يحصر الحق بمراجعة القضاء الدستوري بجهات رسمية محددة، وضمن مهلة زمنية. ولهذا أسباب تسوّغه، غير انه قد يؤدي إلى وضع قوانين، لم تحترم الضمانات الدستورية، موضع التنفيذ، ويصبح القضاء العادي ملزماً باصدار أحكامه على أساسها.

هذه مشكلة جرت معالجتها باعطاء المتقاضين حق إثارة عدم دستورية قانون امام المحاكم العادية، بغية رفع مباشرة القضية إلى القضاء الدستوري، أو اعطاء الفرد الحق بمراجعة المحاكم الدستورية مباشرة. وهذا ما نص عليه الدستور الاسباني اذا جاء في المادة 53 منه انه يحق لكل مواطن حماية حقوقه المنصوص عليها في المادة 14، بمراجعة المحاكم العادية، وعند الاقتضاء مراجعة المحكمة الدستورية. كما ان القانون الأساسي لألمانيا منح الأفراد، الذين يجدون ان السلطات العامة انتهكت حقوقهم الأساسية، حق مراجعة المحكمة الدستورية الفيدرالية (المادة 93).

ان الضمانات الدستورية للحقوق السياسية والاقتصادية، ترافقت والتطور الذي حدث في سياق التطور التاريخي لمفهوم حقوق الانسان، فإذا ما أخذنا

النظام الفرنسي، على سبيل المثال، نجد ان اعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789، تضمن الحقوق السياسية والمدنية، ولم يأتِ على ذكر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. لذلك عندما تم وضع دستور الجمهورية الرابعة في العام 1946، ومن أجل سد هذا النقص، أضيف إلى اعلان حقوق الانسان والمواطن، مقدمة للدستور أكدت على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فضلاً عن الحقوق السياسية والمدنية التي جرى تعزيزها، وأبرز هذه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الحق بالعمل، والحق بالتنظيم النقابي والدفاع عن حقوق العمال، والحق بالإضراب، والحق بالمشاركة في تحديد شروط العمل، وحق الفرد والعائلة بتوفير الشروط الضرورية للنمو، والحق بالضمان الاجتماعي والراحة والرفاه، والحق بالتعلم وبالتأهيل المهني. كما نصت مقدمة دستور العام 1946 على ان مجانية التعليم الرسمي وعلمانيته في جميع مراحل التعليم واجب على الدولة. وقد جاء دستور الجمهورية الخامسة في العام 1958 ليؤكد في مقدمته الالتزام بحقوق الانسان كما نص عليها اعلان 1789 ومقدمة دستور العام 1946. وهكذا تكاملت الضمانات في الدستور الفرنسي. ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ من الدستور، واستند في العديد من قراراته على اعلان 1789 ومقدمة دستور 1946.

من جهة ثانية، وعلى الرغم من ان دستور الجمهورية الخامسة وسع صلاحيات السلطة الاجرائية على حساب السلطة الاشتراعية، وحدد المجال المتروك لهذه الأخيرة في التشريع، فقد حصر صلاحية وضع القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات العامة بالسلطة الاشتراعية. وهذا مبدأ عام معتمد في جميع الأنظمة الديمقراطية، لأن السلطة الاجرائية تجنح عامة نحو تقييد الحقوق والحريات، لذلك ينبغي ترك أمر تنظيم ممارستها للسلطة الاشتراعية، الممثلة المباشرة للشعب، والمسؤولة أمامه. فضلاً عن الاعتراف بالحقوق في نص دستوري، فإن الضمانة الدستورية الأخرى هي اعتماد مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، كي لا تطغى سلطة على السلطات الأخرى، فذلك، اذا ما حدث، يؤدي إلى جنوح النظام نحو الاستبداد، والإطاحة بالضمانات الدستورية للحقوق والحريات. واذا كانت الممارسة السياسية في العديد من الأنظمة، وبخاصة البرلمانية منها تذهب باتجاه استئثار أكثرية برلمانية، وغالباً

حزبية، بالسلطة على مستوى البرلمان والحكومة في آنٍ معاً، ما يجعل الفصل بين السلطات نظرياً، ولا قيمة عملية له، فإن استقلالية السلطة القضائية تبقى ضمانة الحقوق والحريات، كونها المرجع الأخير، كما ان القضاء الدستوري يبقى الضامن لعدم جنوح الأكثرية البرلمانية والتشريع بما يخالف الدستور، وبخاصة لجهة ضمان الحقوق والحريات في القوانين.

4
المبادئ الدستورية المتعارضة وضمانات الحقوق

الحقوق والحريات ليست مطلقة، فالانسان يعيش في مجتمع لا غنى له عنه، لذلك يجب ان يحترم حقوق وحريات الآخرين من جهة، وضرورات الحفاظ على انتظام حياة المجتمع، وعدم دخوله في فوضى تودي به وبحقوق وحريات المواطنين. واذا كان الدستور قد ضمن الحقوق والحريات، ففي المقابل توجد مبادئ ذات قيمة دستورية، لا يمكن التفريط بها، قد تتعارض مع هذه الضمانات وتحد بالتالي منها. ويأتي في طليعة هذه المبادئ مبدأ الحفاظ على الانتظام العام، ومبدأ ضرورة استمرارية المرفق العام.

ان الدساتير التي ضمنت الحقوق والحريات نصت على ممارستها في اطار القوانين التي تنظمها، وبعضها أكد صراحة ضرورة عدم تعارض ممارسة هذه الحقوق مع النظام العام، فجاء في الدستور اللبناني، على سبيل المثال، بشأن حرية اقامة الشعائر الدينية، ان الدولة تكفل هذه الحرية على ان لا يكون في ذلك اخلال في النظام العام. ما يعني ان الدستور ترك للسلطة الاشتراعية صلاحية وضع الحدود للحقوق والحريات المعترف بها في الدستور. وهذه الحدود تأتي نتيجة التوفيق بين مبادئ دستورية متعارضة، تبعاً لكل حالة مطروحة أمام المشترع. والمطلوب ان تراعي هذه الحدود ضرورة الحفاظ على الحقوق والحريات والانتظام العام او استمرارية المرفق العام أو أي مبدأ ذات قيمة دستورية، في آن معاً. فلا يجوز ان يضحى بمبدأ دستوري لحساب مبدأ دستوري آخر. لذلك لا بدّ من مراقبة النصوص القانونية، لمعرفة مدى التزامها الحدود الملائمة في صون

الحقوق والحريات والانتظام العام واستمرارية المرفق العام في الوقت نفسه. وهي رقابة يمارسها القضاء الدستوري، وهي خاضعة لاجتهاداته.

لقد واجه المجلس الدستوري الفرنسي موضوع النظر في دستورية قوانين صيغت في اطار مبادئ دستورية متعارضة، منها القانون المتعلق بالحق بالإضراب في الراديو والتلفزيون، وذلك في العام 1979. والحق بالاضراب نصت عليه مقدمة دستور 1946، على ان يمارس في اطار القانون الذي ينظمه. وقد فسّر المجلس الدستوري ذلك بالقول ان واضعي هذا النص، في مقدمة الدستور، قرروا ان الحق بالإضراب هو مبدأ له قيمة دستورية، ولكن له حدود، وخولوا المشترع رسم هذه الحدود، من خلال التوفيق بين ضرورة الحفاظ على مصالح من يعلنون الاضراب، كون الإضراب وسيلة لتحقيق هذه المصالح، من جهة، وضرورة الحفاظ على المصلحة العامة التي يمكن ان تتأثر سلباً بالإضراب، لناحية استمرارية المرافق العامة، من جهة أخرى. فالاعتراف بالحق بالإضراب لا يمنع المشترع من وضع الحدود الضرورية لهذا الحق، من أجل ضمان استمرارية المرفق العام، الذي هو تماماً كالحق بالإضراب له طابع المبدأ ذي القيمة الدستورية، وإن لم يكن قد نص عليه الدستور. فقيمته الدستورية تكمن في ارتباطه بالنظام العام والمصلحة العامة.

5
ضمانة الحقوق في الدستور اللبناني

لقد ضمن الدستور اللبناني الحقوق والحريات الأساسية منذ العام 1926، تاريخ صدور هذا الدستور، فجاء في المادة 7 منه ان «كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم».

كما نصّت المادة 8 على ان «الحرية الشخصية مصونة في حمى القانون...» ونصت المادة 9 على حرية الاعتقاد. وضمنت المادة 13 «حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات» وكلها مكفولة ضمن دائرة القانون. كما ضمن الدستور الحقوق

المدنية في العديد من مواده.

تمثلت الحقوق السياسية، في النص الأساسي للدستور في العام 1926، بالحق بالتعبير وابداء الآراء السياسية ونشرها عبر وسائل الاعلام على اختلافها، والحق بتأليف الجمعيات، بما فيها الجمعيات السياسية والأحزاب، وحرية عقد الاجتماعات. وقد نص قانون العام 1909 بشأن تأليف الجمعيات، والذي لا يزال معمولاً به في لبنان حتى الآن، على حرية تأليف الجمعيات، دون الحصول على ترخيص مسبق من السلطات المعنية، والاكتفاء باعطاء الجمعية علماً لوزارة الداخلية بانشائها، لكي لا تعتبر جمعية سرية.

من ناحية ثانية، تمثلت الحقوق السياسية بشكل أساسي في تمثيل الشعب في مجلس نواب منتخب بالاقتراع العام كل اربع سنوات، وقد نصت المادة 27 من الدستور على ان «عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز ان تربط وكالته بقيد او شرط من قبل منتخبيه». وقد اعطيت المرأة حق الاقتراع والترشح منذ العام 1953.

أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فلم ينص عليها الدستور في صيغته الاساسية في العام 1926، ما خلا الحق بالملكية، فجاء في المادة 15 ان «الملكية في حمى القانون فلا يجوز ان ينزع عن أحد ملكه الا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً». غير انه تم وضع قانون العمل وقوانين للضمان الاجتماعي والصحي للعاملين في القطاع الخاص، ومنح القانون أيضاً ضمانات اجتماعية للعاملين في القطاع العام، وذلك منذ نهاية الخمسينيات من القرن المنصرم.

التحول الكبير على صعيد الضمانات الدستورية بشأن الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية حدث عند تعديل الدستور في العام 1990، بموجب اتفاق الطائف، فأضيف إلى الدستور مقدمة تضمنت مبادئ، على جانب كبير من الأهمية، منها التزام لبنان ميثاق الأمم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان. وقد أكد الدستور في مقدمته ان الدولة تجسد هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء.

لقد شارك لبنان في وضع الاعلان العالمي لحقوق الانسان في

العام 1948 بشخص الدكتور شارل مالك. والتزم لبنان الاعلان منذ ذلك التاريخ، غير ان التزام الاعلانات الدولية هو التزام أدبي وليس قانونياً، لذلك ترجم مضمون الاعلان العالمي لحقوق الانسان في عدة اتفاقيات دولية، ألزمت قانونياً الدول التي انضمّت اليها، وقد انضمّ لبنان إلى العديد من هذه الاتفاقيات، وفي طليعتها الاتفاقية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية بشأن الحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية، واتفاقية منع التمييز العنصري، واتفاقية منع التمييز ضد المرأة وغيرها من اتفاقيات دولية راعية لحقوق الانسان.

ان التزام لبنان في العام 1990 الاعلان العالمي لحقوق الانسان بنص دستوري صريح جعله ملتزماً قانونياً، وتحديداً دستورياً، لكلّ ما ورد في هذا الاعلان من حقوق مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وبخاصة انه صدر قرار عن المجلس الدستوري اللبناني اعتبر فيها مقدمة الدستور جزءاً لا يتجزأ من الدستور.

فضلاً عن هذا التطور المهم على صعيد الضمانات الدستورية لحقوق الانسان في لبنان، أكدت مقدمة الدستور المبادئ الأساسية الراعية لحقوق الانسان، فجاء فيها بنص صريح لا يقبل اللبس ان «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز او تفضيل».

كما جاء في مقدمة الدستور أيضاً، ان «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية»، وان «النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة»، وأن «الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام».

ان الكلام على الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واقتصادياً واجتماعياً يعني التزام الدولة بتوفير الحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية للمواطنين في مختلف المناطق وضمان هذه الحقوق دستورياً، ما يفرض على

الجهات المعنية في الدولة وضع السياسات الآيلة إلى توفير هذه الحقوق، وتنفيذها بمشاريع بهدف تمكين المواطنين من التمتع بهذه الحقوق. وقد أكد الدستور ذلك بجعله الانماء المتوازن ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، وهذا يشير إلى الأهمية التي أولاها الدستور للحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية وضرورة تعميمها على المواطنين جميعاً.

أما توزيع المقاعد النيابية على الطوائف في نص دستوري، بموجب تعديل الدستور في العام 1990، وبالتالي حرمان من ليس لطائفته مقعد نيابي في الدائرة الانتخابية المسجل فيها قيد نفوسه، من حق الترشح عن هذه الدائرة، فقد جرى التعويض عنه باعطائه حق الترشح في اية دائرة أخرى لطائفته مقعد نيابي فيها، على أساس ان النائب، وفق الدستور، يمثل الأمة جمعاء، فهو وان كان نائباً منتخباً عن مقعد مخصص لطائفة معينة في دائرة من الدوائر الانتخابية، لا يمثل الطائفة او الدائرة او الذين اقترعوا له وحسب، انما الأمة جمعاء أي الشعب اللبناني بكامله.

اعتمد لبنان مبدأ الهيئة الناخبة الواحدة، فالناخب في دائرة انتخابية له الحق بان يقترع لمرشحين عن مختلف المقاعد النيابية في الدائرة، بغض النظر عن الانتماء الطائفي، وهذا ما يحقق المساواة في المشاركة السياسية بين المواطنين.

ان توزيع المقاعد النيابية على الطوائف، وان بدا متعارضاً مع المساواة في الحق بالترشح فقد فرضته مقتضيات الوفاق الوطني، ووفق منطق الدستور، هو مرحلة نحو التقدم باتجاه تجاوز الحالة الطائفية، وانتخاب مجلس النواب على أساس وطني لا طائفي. فقد جاء في المادة 95 من الدستور ما يلي:

«على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق الغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم بالاضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية».

«مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بالغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية».

«وفي المرحلة الانتقالية:

«أ - تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة

«ب - تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة».

ان توزيع المقاعد النيابية على الطوائف في نص دستوري جاء بمثابة ضمانة للطوائف الأقلوية، في مجتمع لا يزال فيه دور كبير للعصبيات الموروثة في تحديد خيارات الناخبين. فتخصيص مقاعد نيابية للطوائف ضمن مشاركتها جميعاً في الحق بالتمثيل في مجلس النواب، وذلك كخطوة على طريق اعتماد سياسات تؤدي إلى تلاشي العصبيات، بحيث يصبح بالإمكان تحرير المقاعد النيابية من التوزيع الطائفي، وانتخاب مجلس نواب على أساس وطني، يتمثل فيه المواطنون كمواطنين ينتمون إلى الدولة مباشرة، وليس كمواطنين ينتمون إلى الدولة عبر طوائفهم.

اما الوسائل الدستورية الضامنة للحقوق والحريات، في الدستور اللبناني، فيأتي في طليعتها مبدأ الفصل والتوازن والتعاون بين السلطات التي أكّدته مقدمة الدستور، فنصت على ان «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها». ما يجعل كل سلطة قادرة على منع السلطة الأخرى من تجاوز حدود الصلاحيات المعطاة لها، فالسلطة الاجرائية تخضع لرقابة ومحاسبة مجلس النواب، وهذا الأخير لا يستطيع ان يشرع بما يتناقض والدستور لأنه خاضع لرقابة المجلس الدستوري. واذا ما انتهكت السلطة الاجرائية والأجهزة التابعة لها حقوق أي من المواطنين يستطيع ان يلجأ إلى القضاء لازالة الغبن اللاحق به والحكم له بالتعويض المناسب، فقد جاء في المادة 20 من الدستور ان «السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف

درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة. اما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني».

صدر عن القضاء اللبناني العديد من الأحكام التي ابطلت قرارات صادرة عن الحكومة والادارات التابعة لها، والزمتها بالتعويض على مواطنين انتهكت حقوقهم بسبب هذه القرارات. ومن بين القرارات المهمة التي اتخذها القضاء ولها علاقة مباشرة بالحقوق السياسية، القرار الذي اتخذه مجلس شورى الدولة بتاريخ 2003/11/18 بشأن حرية تأسيس الجمعيات. فقد أبطل هذا القرار البلاغ الصادر عن وزارة الداخلية بتاريخ 1996/1/17، لأنه يتعارض مع قانون الجمعيات للعام 1909 والذي ينص على حرية تأسيس الجمعية وحرية ادارة شؤونها وفق نظامها الأساسي. وقد جاء في قرار مجلس شورى الدولة «ان حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات هي من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور اللبناني ووضعها ضمن دائرة القانون في المادة الثالثة عشرة منه. ولا يجوز بالتالي وضع قيود على تأسيسها واجازة حلها الا بنص قانوني، ولا يجوز اخضاعها لجهة صحة تكوينها لأي تدخل مسبق من جانب الادارة ولا حتى من جانب القضاء».

6
ضمانة الضمانة الدستورية

الضمانة الدستورية هي أعلى ضمانة للحقوق والحريات، كون الدستور يأتي في رأس هرم تراتبية القواعد والنصوص، غير أنه لا بد من ضمانة لهذه الضمانة كي لا تأتي القوانين التي تنظم الحقوق والحريات متعارضة مع الدستور، لأن التعارض هذا يجعل الضمانة الدستورية عديمة الفائدة. فضمانة الضمانة الدستورية هو القضاء الدستوري الناظر في دستورية القوانين، والحامي للحقوق والحريات الأساسية.

لقد نص الدستور اللبناني، في المادة 19 منه، بعد تعديله في العام 1990، على انشاء «مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، والى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني».

صدر قانون انشاء المجلس الدستوري في العام 1993، وباشر هذا المجلس عمله في العام 1994، وقد عمد إلى ابطال نصوص قانونية تعارضت مع الحقوق السياسية التي ضمنها الدستور، ففي قراره رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7، أبطل المجلس الدستوري عدة مواد من قانون الانتخابات النيابية بسبب تعارضها مع مبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور، ومع الحق المدني والدستوري بالترشح على الانتخابات. والحيثيات التي بني عليها القرار أكدت ضرورة ان يكون القانون واحداً لجميع المواطنين، انطلاقاً من مبدأ اعطاء كل صوت القيمة الاقتراعية نفسها في مختلف الدوائر الانتخابية، ومن خلال المساواة في محتوى قانون الانتخاب بالنسبة إلى تقسيم هذه الدوائر، فصدقية النظام التمثيلي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت، بل ترتكز أيضاً على قاعدة تقسيم للدوائر تكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي.

تطرق القرار نفسه إلى مضمون المادة 24 من الدستور التي وزعت المقاعد النيابية مناصفة بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين الطوائف والمناطق، فجاء فيه «ان هذه القاعدة التي نصت عليها المادة 24 من الدستور تفقد معناها ومضمونها الحقيقي اذا لم يعتمد قانون الانتخاب في تقسيم الدوائر الانتخابية معياراً واحداً يطبق في سائر المناطق اللبنانية على قدم المساواة، فتكون المحافظة هي الدائرة الانتخابية في كل المناطق، أو القضاء هو الدائرة الانتخابية في جميع المحافظات أو يعتمد أي تقسيم آخر للدوائر الانتخابية يراه المشرع محققاً لما نصت عليه المادة 24 من الدستور، شرط

مراعاة معيار واحد في تقسيم هذه الدوائر بحيث تتأمن المساواة أمام القانون بين الناخبين، في ممارسة حقوقهم الانتخابية الدستورية، وبين المرشحين بالنسبة إلى الأعباء التي تلقى عليهم».

أما بالنسبة لحرمان الموظفين في القطاع العام من حقهم بالترشح للانتخابات النيابية، وهذا ما كان قد نص عليه القانون المطعون في دستوريته، فقد جاء في قرار المجلس الدستوري ان الدستور نص في المادة 12 على ان «لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة، لا ميزة لأحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة، حسب الشروط التي ينص عليها القانون». وحيث ان الترشح للانتخابات هو، إذن، حق مدني ودستوري، وأن كل قيد يأتي من قبل المشترع على ممارسة هذا الحق لا يمكن تفسيره الا بصورة ضيقة. وحيث انه، اذا كان للمشترع ان يضع موانع وقيوداً على ممارسة حق الترشيح للانتخابات وان يحدد طبيعتها ومداها بالنسبة إلى من يشغلون بعض الوظائف العامة، منعاً من استغلالها لأغراض انتخابية، وتحقيقاً لتكافؤ الفرص بين المرشحين، فإنه لا يجوز ان يأتي المنع مطلقاً وعاماً، بل عليه ان يحدد فئات الموظفين الذين يجب ان يشملهم المنع، وان يكون المنع متوافقاً مع الهدف الذي يتوخاه المشترع».

من القرارات التي صان بها المجلس الدستوري حقوق المواطنين السياسية، وبخاصة حقهم في المشاركة في انتخاب الهيئات المحلية دورياً، القرار رقم 97/1 تاريخ 1997/9/12 الذي أبطل فيه قانون تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية، والقرار رقم 97/2 في التاريخ نفسه والذي أبطل فيه قانون تمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية. وقد جاء في القرارين ان حق المواطن في ان يكون ناخباً ومنتخباً، هو من الحقوق الدستورية، التي تجسد المبدأ الديمقراطي الذي يرتكز عليه النظام الدستوري في لبنان، وله القيمة نفسها في حال ممارسته على مستوى الانتخابات النيابية أم على مستوى الانتخابات المحلية. وبما انه يتولد عن حق الاقتراع، كما هو متفق عليه، علماً واجتهاداً، مبدأ دستوري آخر، هو مبدأ الدورية في ممارسة الناخبين لحقهم في الاقتراع، والذي ينطوي على وجوب

دعوة الناخبين لممارسة حقهم في الانتخابات بصورة دورية وضمن مدة معقولة. وقد كرست هذا المبدأ أيضاً الفقرة «ب» من المادة 25 من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الأمم المتحدة بتاريخ 1966/12/16 والتي انضم اليها لبنان في سنة 1972. وبما انه اذا كان يعود للمشترع ان يحدد مدة الوكالة الانتخابية، لأن وضع الأنظمة الانتخابية النيابية أو المحلية يدخل في اختصاصه، فهو لا يستطيع ان يعدل في مدة الوكالة الجارية الا لأسباب مستمدة من ضرورات قصوى وفي حدود المدة التي تستدعيها هذه الضرورات، أي في حال وجود ظروف استثنائية. وبما ان تمديد ولاية المجالس البلدية والمخاتير والمجالس الاختيارية لم يسوّغ بأية ظروف استثنائية، لذلك يبطل القانون المطعون في دستوريته لأنه مخالف لأحكام الدستور ومتعارض مع المبادئ ذات القيمة الدستورية.

كان من نتائج ابطال قانوني تمديد ولاية المجالس البلدية والمخاتير والمجالس الاختيارية اجراء انتخابات بلدية واختيارية في ربيع العام 1998، وقد انتظم اجراء هذه الانتخابات منذ ذلك الوقت، فهي تجري دورياً كل ست سنوات.

ان المهلة المعطاة لمراجعة المجلس الدستوري بشأن دستورية قانون أو نصوص لها قوة القانون، هي خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في احدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانوناً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً. وقد جاء في المادة 18 من قانون انشاء المجلس الدستوري ان المجلس يتولى الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون، وخلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص.

هذا النص يعني انه اذا لم يتم الطعن بدستورية قانون او نص له قوة القانون، أمام المجلس الدستوري، ضمن المهلة المحددة، يصبح القانون نافذاً ولو كان مخالفاً للدستور، وتصبح المحاكم ملزمة بتطبيقه. هذه الثغرة

في قانون انشاء المجلس الدستوري تحد من فاعليته كحام للحقوق والحريات الأساسية، ومن أجل تفعيل دوره في هذا المجال ينبغي التوسع في منح حق مراجعة المجلس الدستوري، بحيث تعطى النقابات، على سبيل المثال، هذا الحق بشأن دستورية القوانين التي لها علاقة مباشرة بها، كأن تعطى نقابة المحامين حق المراجعة بدستورية القوانين التي ترى فيها انتهاكاً للحقوق والحريات التي ضمنها الدستور.

ان تفعيل دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات، يقتضي اعطاء حق مراجعة هذا المجلس من قبل المتداعين أمام المحاكم، بشأن القوانين التي ستصدر الأحكام استناداً اليها، اذا رأى أحد المتداعين انها مخالفة للدستور، فترفع المحكمة الأمر إلى المجلس الدستوري، وتنتظر قراره.

ان نظام حماية الحقوق والحريات الأساسية هو نظام متكامل، أساسه الضمانات الدستورية، غير ان الخلل في أي حلقة من حلقات هذا النظام يؤدي إلى اضطراب النظام بكامله، من هنا ضرورة اقتران الضمانات الدستورية بنصوص قانونية ملائمة لها، تجد طريقها إلى التنفيذ عبر المراسيم والقرارات الملائمة أيضاً، وان تتم مراقبة التشريع والتنفيذ من قبل هيئات وسلطات فاعلة. ويبقى الشعب المرجعية الأساسية، كونه مصدر السلطات، وصاحب الحق بالاستفادة من نظام حماية الحقوق والحريات.

4

عوائق حقوق الانسان ودور المجلس الدستوري في لبنان

القاضي طارق زياده
نائب رئيس المجلس الدستوري

يُجمع اللبنانيون على اختلاف نزعاتهم ومشاربهم، ورغماً عن معوقات وصعوبات واقعهم، على إقامة بنيانهم الوطني على أساس من الحرية والديمقراطية، وهم يدركون بعمق أن بين صيغتهم الوطنية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان صلة وثيقة هي صلة الحرية والكرامة الإنسانية.

ولعل من أهم ما يربط اللبنانيين بالصيغة الوطنية الميثاقية الإرادة الموحدة والتوافق الصريح بأن يكون متحدهم الاجتماعي متحداً للحياة الحرة الكريمة.

والواقع أن مناخ الحرية أساسي في بناء المجتمعات، إذ انه عندما يدرك المرء مكانته الإنسانية ويتعمق وعيه ويزيد إدراكه بقيمته، يتعلق بالوسط الذي يؤمن له مستلزمات الحرية ويوفرها. ولا غرابة في أن الوضع اللبناني قاطبة قائم على قاعدة متينة من الحرية، دون أن يعني ذلك أن نظامه الديمقراطي هو نظام أمثل، إذ ثمة فروق بين الحرية والديمقراطية ولكل منهما معطياته، ولكن إحساس اللبناني بالحرية يجعله أكثر تعلقاً بوطنه، رغم الصعوبات والعوائق التي يعانيها، ويدفعه إلى إيجاد الحلول لمشاكله المعقدة، حتى يتجاوزها وطنه نحو أوضاع أكثر رقياً وتقدماً وانفتاحاً، إذ بوسع الإنسان الحر أن يتحكم في ظروفه الصعبة، محكماً مقدراته في مصيره، في حين أن المجتمعات المستعبدة لا تستطيع الانفكاك عن أوضاعها الرثة والخروج منها بسهولة.

لذا لا غرابة في أن يُثمن اللبنانيون عالياً ما أجمعوا عليه في مقدمة

الدستور إثر الوفاق الوطني، بعد التعديلات الهامة التي أدخلها القانون الدستوري رقم 18 في 1990/9/21 والتي تضمنت ما يلي:

« أ- **لبنان وطن سيد حرّ مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمعترف بها دولياً.**

ب - **لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة، وملتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء.**

ج - **لبنان جمهورية ديموقراطية وبرلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل.**

د - **الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.**

هـ - **النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.**

و - **النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة.**

ز - **الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.**

ح - **إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية.**

ط - **أرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين، فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين.**

ي - **لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك**».

أوردنا هذه المقدمة الدستورية حرفياً بالنظر لأهميتها التاريخية، إذ أدرك اللبنانيون، بعد معاناة استمرت حوالي خمسة عشر عاماً، بحسهم التاريخي العميق، كم هو مكتوب عليهم أن يناضلوا ويبذلوا كل الجهد، من أجل أن تتوافق نظريتهم الدستورية التي ارتضوا مع واقعهم الحقيقي حتى يأتي لبنان الغد متوافقاً مع أمانيهم الوطنية وتطلعاتهم المجتمعية رغم المعوقات الطائفية والعشائرية والمناطقية والتنموية التي تسود واقعهم الحالي.

والواقع أن مقدمة الدستور تصلح كمدخل لدراسة الواقع الموضوعي لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية في لبنان، لأنها تعكس في آن واحد ما يصبو اليه اللبنانيون في هذا النطاق بشكل صريح، ولأنها تبيّن، ولو بشكل ضمني المعوقات والعقبات التي تقف حائلاً دون تطبيق سليم لشرعة حقوق الإنسان فيه، ولأنها وضعت في الوقت نفسه الثوابت التي توافق عليها المواطنون اللبنانيون والتي عبّرت عنها مئات الأوراق والبيانات والمستندات والوثائق السياسية، التي صدرت في العقود الأخيرة منذ استقلال لبنان، وعلى الأخص خلال الأحداث المأساوية، ولعل أكثر ما يلفت الانتباه بهذا الصدد تأكيد المشترع الدستوري التزام الاعلان العالمي لحقوق الإنسان وأن تجسد الدولة في سياستها العامة تلك المبادئ في جميع الميادين، ما يعني على الأخص التزاماً دستورياً لحقوق الإنسان وحرياته.

على أن المقدمة لم تكتف بما سبق وأوردته، بل حرصت على التأكيد في البند الثالث فيها - ج - على الحرية والعدالة وتقرير مبدأ المساواة بين المواطنين والحرص على الحريات الأساسية الدينية - حرية المعتقد - وعلى العدالة الاجتماعية.

إن توكيد مقدمة الدستور اللبناني على وحدة الشعب وسيادته التي تعبر عنها المؤسسات الدستورية المنبثقة عنه، تعني بوضوح أن الشعب اللبناني مؤلف من أفراد مواطنين ينتخبون ممثليهم الشرعيين مباشرة دون وجود أي أجهزة وسيطة بينهم وبين سلطاتهم الدستورية، سواء أكانت تلك الأجهزة من النوع الطائفي أو الحزبي أو النقابي، إذ تنبثق تلك السلطات عن انتخاب المجلس النيابي.

وينبغي إذا كنا نريد فهماً حقيقياً لمقدمة الدستور، أن نعي أن التوازن المقصود بين السلطات الدستورية الذي أشارت اليه المقدمة، لا يعني فقط صراحة التوازن المعروف الناشئ عن مبدأ فصل السلطات، وإنما أيضاً ضمنياً التوازن الناجم عن التوزيع الطائفي للمناصب والمقاعد والمراكز والوظائف، ما له انعكاسات سلبية على واقع حقوق الإنسان وحرياته وتطبيقها العملي في لبنان.

ولقد أقرّت المقدمة مبدأ بات أكثر اللبنانيين يجمعون عليه وهو الحرية الاقتصادية التي وضعت بموازاة العدالة الاجتماعية والتنمية المناطقية، هذه التنمية التي بات إقرارها يشكّل أساساً لوحدة الدولة ولاستقرارها، ما يعكس ضمنياً مشكلة غاية في الخطورة هي مشكلة التباين والتمايز الاجتماعي والاقتصادي والثقافي بين مختلف اللبنانيين في مناطقهم المتعددة ما تنعكس نتائجه سلبياً على حريات المواطنين وحقوقهم وتشكل معوقات تحول دون تحققها فعلياً.

وعدت مقدمة الدستور، بعد تعديل سنة 1990، بإلغاء الطائفية السياسية وحسب وعلى مراحل، في حين أن الميثاق الوطني لعام 1943، في البيان الوزاري لحكومة الاستقلال الأولى، قد وعد بإلغاء الطائفية عموماً دون حصر ذلك بالطائفية السياسية وحسب.

حسمت المقدمة أيضاً في مبادئها الأساسية مسألة وحدة الأرض اللبنانية، ولم يكن من الضروري الإشارة إلى ذلك إذ أن لكل مواطن لبناني الحق الطبيعي في الإقامة على أي جزء منها والتمتع بها، وهذه أمور بديهية لا يفهم تسجيلها في مقدمة الدستور إلا في ضوء ما كابده اللبنانيون من تهجير من البيوت والمناطق والأراضي على أساس طائفي أو مذهبي، وخوفاً من الوقوع في مناطق «صافية» طائفياً ومذهبياً ما يهدد وحدة الوطن ويعرضه لأفدح الأخطار.

أوردت مقدمة الدستور مصطلحاً مهماً من مصطلحات الفكر السياسي اللبناني الذي عجت به الوثائق قبل التعديل الدستوري، هو مصطلح العيش المشترك، وكنا نفضل عليه مصطلح العيش الواحد الموحد الذي يشكل الإطار

الذي يمارس فيه المواطنون حرياتهم وحقوقهم ضمنه، بهدف إسباغ عدم المشروعية على كل إطار آخر يعارضه أو يعوقه أو يناقضه.

تتيح لنا مقدمة الدستور استخلاص المعوقات الأفقية والعامودية التي تقف حائلاً دون تطبيق صحيح وسليم لحقوق الإنسان السياسية والاقتصادية والاجتماعية الأساسية ولحرياته العامة، على أرض الواقع، دون أن نكون محكومين بنظرة مثالية وحالمة لحقوق المواطن اللبناني وحرياته، بأن نورد ما تتضمنه المواد الدستورية والقانونية المعروفة، بل ملقين نظرة موضوعية معمقة إلى المتحد اللبناني المحكوم بصيغة تجمع بين نظام سلطة تقليدية، طائفية وإقطاعية وعشائرية ومناطقية، وبين سلطة دستورية ذات مظاهر حديثة قائمة خصوصاً على «ليبرالية» رأسمالية تجارية ومصرفية تشكل قطاعاً خاصاً نشيطاً نسبياً، في حين أن القطاع العام يستند إلى إدارة جامدة نسبياً لا تلبي احتياجات المواطنين الآخذة بالتزايد.

إن السؤال الأساسي الذي يتطلب منا الإجابة عنه هو: ما هي المعوقات والعراقيل التي تقف حائلة دون التحقق الكامل لحقوق الإنسان وحرياته في لبنان ؟

1
المعوقات الأفقية وهي تتلخص بالطائفية والعائلية والمناطقية

أولاً: الطائفية: تشكل الطائفية القاعدة الأساسية للنظام السياسي اللبناني، وتمتد جذور هذا النظام إلى وقت ممعن في القدم، ويمكن إرجاعه إلى العهود الإسلامية المبكرة، ذلك أن الشرع الإسلامي داخل دار الإسلام كان دينياً غير إقليمي، فتحددت العلاقات مع أتباع الديانات الأخرى على أساس من حرية ممارسة الشعائر الدينية والاحتفاظ بقوانين الأحوال الشخصية إلا أنه أدى سلباً بالمقابل إلى إعاقة التحام العناصر المتعددة في المجتمع وحفظ طوال قرون الولاءات الدينية، ومن ذلك أن السلطنة العثمانية تابعت ذلك النظام وجذرته ما

مكّن الطوائف المسيحية الشرقية من الحفاظ على بناها الاجتماعية والقانونية وعلى طقوسها ضمن نظام استقلال قانوني شبه ذاتي أعطاها سلطة حيازة كنائسها ومدارسها وأملاكها الخاصة وإدارة شؤونها، وبذلك ترك الأمر لرجال الدين فيما لا يمت إلى النظام السياسي والعسكري.

أعقب انهيار الدولة العثمانية قيام الانتدابات على الدول التي تفرعت من السلطنة، إلا أن هذه المرحلة بينت العجز الفاضح لنظام الملة التقليدي في تحرير الأقليات بالرغم من أن كثيرين من المفكرين المسيحيين كان قد نادى بالعروبة، وانتهى الأمر بتأسيس كيانات على الشكل الغربي مع بقاء المؤسسات الطائفية والدينية، وأدى ذلك إلى تعميق الهوة بين الطوائف.

لم يشر الدستور اللبناني الصادر سنة 1926 صراحة إلى الطائفية إلا في المادة /95/ منه التي أوردت:

«**بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى إضرار بمصلحة الدولة**».

كما وأن المادة التاسعة من الدستور نصت على أن:

«**حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأدية فروض الإجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك إخلال في النظام العام وهي تضمن أيضاً «للأهلين» على اختلاف مللهم احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية**».

ونصت المادة العاشرة من الدستور اللبناني على أن:

«**التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو يناف الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب ولا يمكن أن يمس حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفاقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية**».

لقد أبقت هاتان المادتان على جوهر نظام الملة العثماني مشيرتين صراحة إلى أن الدولة تضمن للأهلين على اختلاف مللهم احترام نظام

الأحوال الشخصية والمصالح الدينية، مع غموض وعدم تحديد مفهوم «المصالح الدينية»، وكذلك حرية التعليم وحرية إنشاء المدارس الخاصة مدخلاً ذلك في «حقوق الطوائف» ومكرساً لها في النص الدستوري.

وأبقى التعديل الدستوري لسنة 1990 إثر صدور وثيقة الوفاق الوطني في الطائف على هاتين المادتين دون تعديل، في حين أن المادة /95/ من الدستور قد عدلت وفقاً للنص التالي:

«على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية.

مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية.

وفي المرحلة الانتقالية:

أ - تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة،

ب - تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسلمين والمسيحيين دون تخصيص أية طائفة مع التقيد بمبدأ الاختصاص والكفاءة».

تشكل هذه المادة، أسوة بوثيقة الوفاق الوطني الموضوعة في الطائف، وعداً بإلغاء الطائفية السياسية على مراحل، إلا أنها تتابع ضمناً نهجاً استمر عليه النظام السياسي اللبناني القائم على الأساس الطائفي، كما وأنها لم تخرج عن الوعد الذي ورد في الميثاق الوطني المنعكس بالبيان الوزاري لأول حكومة استقلالية عام 1943 من أن «ساعة إلغاء الطائفية ستكون ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان»، مع الفارق إلى أن الوعد الأول

كان بإلغاء الطائفية وليس بإلغاء الطائفية السياسية كما ورد في الوعد الثاني الذي لم ينفذ رغم انقضاء عشرين عاماً على صدوره، ولم تبذل الدولة اللبنانية، لا في المرحلة الاستقلالية الأولى بعد عام 1943 ولا في المرحلة التي أعقبت التعديل الدستوري لعام 1990 أي جهد لإزالة الطائفية أو التخفيف من غلوائها، بل تحول الميثاق الوطني بالممارسة العملية إلى مجموعة أعراف دستورية طائفية وتكرست صلاحيات المراجع المذهبية للطوائف المسيحية والطائفة الإسرائيلية بقانون 1951/4/2، ويمنح الطائفة الإسلامية السنية حق التشريع في الشؤون الدينية والأوقاف بالمرسوم الإشتراعي رقم 18 تاريخ 1955/1/13 المعدل، وبإنشاء مجلس مذهبي للطائفة الدرزية في 1962/7/13، وبصدور قانون 1967/12/19 بتنظيم شؤون الطائفة الإسلامية الشيعية في لبنان، ثم صدور تنظيم الطائفة الإسلامية العلوية.

بات لنظام الحكم اللبناني المعاصر رغم أن الدستور لم يسمِ ديناً للدولة أشبه ما يكون باتحاد ملل، إذ أن اللبناني مرتبط بطائفته منذ الولادة وحتى الممات مروراً بالزواج، وبات الولاء للطائفة أقوى من الولاء للوطن، فالأحوال الشخصية والمدارس الطائفية والمحاكم الشرعية والمذهبية ما تزال قائمة، وباتت السلطتان التشريعية والتنفيذية أقرب ما تكونان كسلطتين لاتحاد الطوائف، وتحول المجلس النيابي مؤتمراً دائماً للطوائف تملك كل طائفة ضمنياً حق الفيتو ضد أي قرار، فالأكثرية أكثريات بعدد الطوائف ما يؤدي إلى شلل البرلمان والى أن يصبح النائب في الواقع ممثلاً للطائفة وليس للبنانيين بأسرهم، وباتت الحكومة مجمعاً مصغراً لممثلي الطوائف من الممكن لهم تعاطي الفيتو الضمني فيتعطل اتخاذ القرارات الحاسمة في الأزمات المصيرية، وزاد في الطين بلّة أن معظم الأحزاب السياسية بات موسوماً بالسمة الطائفية.

هكذا يبدو النظام الطائفي نظاماً جامداً لجماعات منغلقة على نفسها تقيم بناها الخاصة بها، التحتية والفوقية، وتعيق تطوير المجتمع اللبناني تطوراً يجمع اللبنانيين في إطار دولة ديموقراطية حقّه تحترم الحقوق الأساسية والحريات العامة في مضمونها وليس في شكلها وحسب.

وبالفعل فان النظام الطائفي يعيق تطبيق مبدأ حق جميع المواطنين

في المساواة أمام القانون، إذ لا يحكمهم قانون واحد في كثير من المسائل ولا يتحاكمون أمام قضاء واحد في أحوالهم الشخصية، وهو نظام يتعارض في حقيقته مع حرية المعتقد والرأي لأنه يشكل حُجراً عليهما بما يفرض من سلطة أبوية تصوغ المواقف التي يتحتم على أبناء الطائفة أو المذهب إتباعها، وإلا اعتبروا خارجين عليها، وهو يتعارض مع جوهر الدين لأنه يشوهه ويحيله إلى عصبية، كما وأن النظام الطائفي يحول دون تكافؤ الفرص في ميادين عديدة، وهو يميز بين المواطنين لأنه لا ينطلق من النظر إلى المواطنية، بل ينظر إليهم عبر انتمائهم إلى طوائفهم، متجاهلاً الكرامة الإنسانية التي هي أساس الحقوق والحريات العامة.

أدى النظام الطائفي إلى سلبيات عديدة منها الزبائنية والصراع على المنافع وتبرير الفساد ومنع إقامة الدولة الديموقراطية العصرية، وتحصنت الكيانات الطائفية بحقوقها لتمنع تطوير لبنان باتجاه إقامة حكم متسم بسيادة القانون، ولجمت الكيانات الطائفية الحقوق والحريات الأساسية وإعاقتها، وهي إن ظهرت للوهلة الأولى كمصدر للتوازنات تمنع قيام حكم دكتاتوري وتترك هامشاً كبيراً للتنفس، إلا أنها في محتواها ومضمونها تشكل خطراً بتمزيقها نسيج المجتمع وبناه التحتية لتعارضها مع القيم الوطنية والإنسانية، إذ أن الديموقراطية هي شكل ومضمون وبينهما علاقة وثيقة وجدلية، ولا يمكن أن يجري الإكتفاء بمضمون الديموقراطية دون شكلها أو بشكل الديموقراطية دون مضمونها.

وعلى الرغم من أن النموذج اللبناني شكّل استثناءً فريداً في العالم العربي، بما عرف عنه من تعلقه بالحريات وبخاصة حرية المعتقد والرأي وحرية الإعلام، فإن الديموقراطية اللبنانية على تقدمها النسبي تبدو بارتكازها إلى نظام الانتماء الطائفي قاصرة عن إقامة نظام المواطنة، مما تسبب بإضعاف الولاء الوطني والانتساب إلى الدولة، ونسج محدودية مردودها التطويري للبنى الاجتماعية والاقتصادية، وأظهر هشاشة وضعها بمواجهة الأزمات المتعاقبة، وأفسح المجال للقوى الإقليمية والدولية باستغلال الواقع اللبناني لتفريق الصفوف تبعاً لمصالحها.

لا يمكن أن توجد ديموقراطية حقّه مع ما يستتبعها من حقوق دون إقامة مجتمع مدني متطور وعصري، يسقط الفوارق الطائفية المعيقة بين اللبنانيين، ويشكّل ضمانة فعلية لتفتحهم الوطني والقومي والإنساني بعيداً عن التعصب الذي يغذيه النظام الطائفي.

إن مساواة اللبنانيين في الحقوق الأساسية والحريات العامة هي الطريق الوحيد نحو إقامة ذلك المجتمع المدني الذي تسوده العدالة وتكافؤ الفرص، وهذا لا يعني أبداً تذويب الأديان والطوائف إذ أن تعدد المصادر والمراجع الروحية للبنانيين سيكون وقتها مصدر ثراء واغتناء لا مصدر فقر وفناء، مصدر حوار وتوافق دائمين لا مصدر شقاق ونزاع مستمرين.

تبدو الطائفية بوضوح العائق الأكبر في لبنان دون إقامة مجتمع مدني عصري تسوده المساواة في الحقوق والحريات الأساسية، التي كرسها الدستور نفسه، وهذا المطلب الرامي إلى بناء الدولة العصرية هو مطلب جميع اللبنانيين الواعين، ولا يمكن أن يكون بحال من الأحوال مطلب فئات طائفية بوجه آخرين من النوعية نفسها، إذ أن المطلوب ليس تنازل طائفة لأخرى، ولا تحكّم أكثرية دينية بأقلية دينية، ولا إقامة وطن أقليات، بل المطلوب إقامة وطن مدني عصري حديث منفتح يشكّل الولاء له الضمانة الوحيدة لأبنائه الذين لا يمتازون عن بعضهم البعض إلا بالعطاء له وبالكفاءة ويجعلهم ذلك الولاء متمتعين بوعي اجتماعي مشترك يوحّد الصفوف ولا يفرقها ويشدّ الوثاق ولا يفكّه.

ثانياً: العائلية: لا بدّ من التنويه بادئ ذي بدء بأن العائلية التي تطبع المجتمع اللبناني بطابعها تتحدر من القبلية العربية وتخترق جميع الطوائف اللبنانية، بحيث أنه يمكن وسم المجتمع اللبناني - وسائر المجتمعات العربية - بأنه مجتمع أبوي، حيث يلعب «الأب» دوراً مهيمناً، وهو شيخ القبيلة العربية، المتقدّم فيها، وإن كان يتوجب أن يتصف بالحكمة والمشاورة، ولكن الرأي بالنتيجة يبقى له.

إذا أمعنا النظر في أسماء النواب والوزراء وكبار الموظفين منذ سنة 1920، عند ولادة دولة لبنان الكبير، لا يسعنا إلا أن نلاحظ أنه بالإمكان تسمية عائلات كثيرة بعينها أعطت لبنان حكامه الفعليين ورجالاته الإداريين وحتى القضائيين،

وتشير مذكرات الرئيس بشارة الخوري إلى أنه: «جعلت الوظائف الكبرى وقفاً على العائلات الكبيرة في البلاد والوظيفة آنذاك كل شيء، فهي مطمح الأنظار ومصدر النفوذ والوجاهة تنافس عليها أبناء البيت الواحد»، وبوسع أي شخص أن يجري تمريناً ذهنياً يراقب فيه في قضاء معيّن أو محافظة معيّنة أو دائرة انتخابية محددة أسماء النواب حتى يتيقن أن من هذه العائلات خرج النواب ثم الوزراء فالرؤساء وبالتالي أقطاب السياسة اللبنانية، ما يجعل من نظام الحكم اللبناني نظاماً للإقطاع السياسي في كثير من أوجهه، وهذا الإقطاع السياسي منحدر من «الإقطاعية»، وقد حلّ محل الإقطاع العقاري التقليدي، وذلك بالنظر لضيق رقعة الأرض اللبنانية من جهة وتفتت الملكية العقارية من جهة أخرى.

لاحظ أحد الباحثين أنه: «في (...) تحتفظ عائلات بتنظيماتها القبلية، ففي إحدى بلدات (...) أربع عائلات كبيرة، ولكل عائلة زعيمها، وهو عادة نائب في المجلس النيابي ومرشح دائم لهذا المنصب، ولكل زعيم أتباع من عصبيته هم رجال أشداء وعليهم يبني صرح زعامته. والتنظيم العشائري في هذه البلدة هو تنظيم عمودي، فزعيم العائلة يحتل قمّة الهرم العائلي ثم يليه أبناؤه وأقرباؤه وفقاً لدرجة القربى، ثم يأتي دور الأتباع والحلفاء».

ومن الملاحظ أن الطابع العائلي لم يقتصر على العائلات الكبرى التي أعطت لبنان زعماءه وقادته «التاريخيين»، وإنما هو اتسع باتجاه عائلات وعشائر وقبائل أقل شأناً راحت تتنازع في الأحياء والقرى والبلدات على مراكز عضوية بلدية أو اختيارية، كما يتبين من الانتخابات البلدية التي جرت في ربيع 2010 ومن ذيولها التي وصلت أحياناً إلى حدّ التقاتل العائلي خارجة عن حدود التنافس، وكما يتبين من مئات التراخيص لروابط عائلية تنشأ كل عام، كما تدل على ذلك مراجعة أعداد **الجريدة الرسمية**.

مع ان الملاحظة الأهم في هذا السياق أن النظام العائلي يعمل على تكرار إنتاج نفسه ما يجمد النظام السياسي ومستعيناً بشبكة الزبائنية بحيث يستفيد الأقربون والمحيطون من الريع العام وعلى حساب المصلحة العامة، ما يشكل عائقاً أساسياً في وجه قيام نظام ديموقراطي سليم يتفتح في أجواء الحريات العامة والحقوق الأساسية.

ويزيد الطين بلّة أن معظم الأحزاب والتشكيلات السياسية اللبنانية تأخذ طابعاً عائلياً بحيث تحولت الأحزاب عائلية أو حزب العائلة أو حزب الزعيم، ثم هي تتسم بأغلبها بالطابع الطائفي لجهة تشكيلها، وهي تدخل في تحالفات مع مراجع دينية أو طائفية أو مذهبية، وكل ذلك يزيد في جمود النظام السياسي ويعرقل تطوره ويفاقم من أزمته. عدا عن أن الشركات التجارية والمصارف تتخذ في أحيان كثيرة طابعاً عائلياً جرى توارثه عبر عقود طويلة، وانتهى الأمر بتعزيز الطابع العائلي للاقتصاد اللبناني حيث تسيطر أسر بعينها على النشاط الاقتصادي.

ثالثاً: المناطقية: لا يزال تعبير «الملحقات» دارجاً في الخطاب السياسي اللبناني، للدلالة على المناطق التي ضمت إلى لبنان الكبير إثر إعلان ولادته في أيلول (سبتمبر) من عام 1920، وعلى الرغم من صغر رقعة الأرض اللبنانية، إلا أن الجمهورية تحتمل أنحاء نائية ومناطق بعيدة عن المركز الذي يتميز بقوته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية، ولا زالت هذه المناطق تعاني من إهمال شديد ليس فقط من حقبة الانتداب الفرنسي، وإنما أيضاً من حقبة ما بعد استقلال الدولة سنة 1943، ما جعل الأدبيات السياسية اللبنانية تشير منذ ما قبل اندلاع «الحروب اللبنانية» سنة 1975 إلى الغبن اللاحق بهذه المناطق وبسواها من المناطق البعيدة نسبياً عن بيروت الكبرى ومحيطها الجبلي القريب منها.

تنعكس أوضاع الطوائف والعائلات على المناطق وتجعل هذه الأخيرة متميزة بعضها عن البعض الآخر سياسياً واقتصادياً وثقافياً واجتماعياً وحتى داخل المناطق يوجد تمايز، إذ أن أبناء طائفة ما في بيروت هم غيرهم في الإقليم أو عكار، وأبناء طائفة في الجبل هم أميز من إخوانهم في الجنوب أو البقاع، وفي المنطقة نفسها يوجد تفريق بين أبناء القرى والدساكر التي تسمى تحقيراً «مزارع» والتي لا تتمتع أثناء الانتخابات العامة بالحرية إذ تلزم بالتصويت طمعاً أو رهبة في اتجاه معيّن تتبلغه دون أن تتمكن من إعمال إرادتها، بل ويمنع في مناطق معينة تشكيل نوادٍ أو جمعيات أو فروع نقابات أو أحزاب تحت حجج مختلفة دينية أو سياسية أو ثقافية أو إجتماعية بحجة منع الشقاق والنزاع بين

الأهالي بحيث يبقى هؤلاء مستتبعين للطوائف أو للعائلات المسيطرة وللحلف القائم بينها، والذي يعمل بالتالي على إعاقة الحقوق الأساسية والحريات العامة، ويجعل منها في ظروف كثيرة حرفاً ميتاً لا يطبق واقعياً.

يلاحظ باحثون أن نسق الاقتصاد اللبناني، وهو اقتصاد سوق يقوم أساساً على التجارة أي استيراد البضائع وعلى الخدمات والريع، حال دون نمو الاقتصاد الرأسمالي بمعناه الكلاسيكي حائلاً دون الحداثة الحقّة وديناميكيتها الفاعلة، وهو ولو أنه ولّد حالات من الازدهار النسبي، إلا أن هذا الازدهار ظلّ «هشاً» ومحصوراً في مناطق محددة، ولم يساعد على الحداثة في الميدان السياسي (الديموقراطي)، وظلت مفاعيله قاصرة وفي أحايين عديدة مقلوبة ومشوهة. وقد اسهم هذا النسق الاقتصادي الذي ميّز بين المناطق في اندلاع الأحداث اللبنانية، إذ أن التباين الاقتصادي والثقافي والاجتماعي بين مختلف المناطق كان ولا يزال مسألة من مسائل الحوار السياسي المحتدم بين اللبنانيين، إذ يرى بعضهم أن الدولة تولي مناطق بعينها عناية لا توليها لبقية المناطق، وكان يجري الحديث دائماً عن «مناطق محرومة» و«مناطق غير محرومة» وعن «أبناء ست» و«أبناء جارية». الأمر الذي حدا بوثيقة الوفاق الوطني في الطائف على إيلاء هذا الأمر الخطير كبير عناية، وتجلى ذلك فيما بعد في مقدمة الدستور بنداً مستقلاً.

«**ز - والإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام**».

ويبقى التساؤل مشروعاً عما إذا كان الإنماء المتوازن للمناطق قد تحقق بصورة جذرية بعد عام 1990 وحتى الآن وهل أن لبنان تجاوز إحتكار المركز وبعض ضواحيه للثروة الاقتصادية والمصرفية والسلطوية، في حين تستسلم مناطق الأطراف لأقدارها في التخلف (بمختلف أوجهه) وللحرمان والبؤس؟

والواقع أن خطورة التمايز بين المناطق تكمن ليس فقط في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإنما في تحول هذه المناطق إلى «كانتونات» مغلقة تكرس الطابع الطائفي والعائلي، تعيق التغيير الذي يرنو اليه اللبنانيون المتطلعون إلى دولة مدنية ديموقراطية وليبرالية حقّة.

2
المعوقات العامودية

نتيجة لإهمال المناطق الطرفية في لبنان وبقائها مناطق متخلفة تراجعت الزراعة فيها عما كانت عليه سابقاً كمصدر أساسي للدخل الأهلي حتى أصبحت القطاع الأضعف في الاقتصاد اللبناني ولم تعد تسهم إلا بنسبة 9٪ من الدخل الوطني سنة 1974، ومع أن سهلي البقاع وعكار يشكلان ثروة وطنية زراعية لا تقدر بثمن، إلا أن بقاء المحافظات الطرفية غارقة في ريفيتها المنعزلة ومتخلّفة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية مع غياب الخطط الإنمائية المتكاملة في العهود الاستقلالية، أدى إلى نزوح الفلاحين والمزارعين وتشكيل ضواحي مدينية رثّة وعدم تشكيل طبقة فلاحين ومزارعين ناشطة وبالتالي عدم قيام نقابات فلاحية وزراعية فاعلة وغياب التأثير الفعلي لسكان الأرياف الزراعية في تطوير الأوضاع العامة في البلاد مع بقائهم في أوضاعهم الموروثة.

وعلى غرار الزراعة اللبنانية، لم تظهر الصناعة في لبنان أحسن حالاً حيث لم تزد نسبة مساهمة الصناعة في الدخل الوطني عن 16٪ عام 1974، في حين أن أعمال الترانزيت والتجارة والخدمات الفندقية والمضاربة العقارية والقطاع المصرفي تطورت تطوراً كبيراً على حساب القطاع الصناعي، ناهيك عن القطاع الزراعي، ما أدى بدوره إلى عدم قيام قوى منتجة حقيقية في البلد والى ضعف الطبقة العاملة، وما زاد في الطين بلّة تشرذم النقابات العمالية القائمة واتحاداتها، فلم تستطع القوى النقابية وسواها من فئات المجتمع المدني التي يدور مجمل عملها ونضالها حول الحقوق الاجتماعية والاقتصادية أن تفعل بقوّة في الحياة العامة، وبالتالي أن لا تتمثل في البرلمان، وبقي آداء ممثليها ضعيفاً في المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي أنشئ وفقاً لوثيقة الوفاق الوطني «تأميناً لمشاركة ممثلي مختلف القطاعات في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق تقديم

المشورة والاقتراحات»، فضلاً عن أن ذلك المجلس نفسه قد تعطّل تجديده لسنوات طويلة وما يزال معطلاً.

أدى كل ذلك إلى وجود تفاوت بيّن في صلة القوى الاجتماعية بالمراكز السياسية الحاكمة، ولم تستطع القوى الاجتماعية أن تفرض نفسها وتحقق استقلالها، بل بقيت على ضعفها مستتبعة للطقم السياسي، بحيث أنها لم تستطع أن تفرز قيادات تحلّ محل القيادات التقليدية أو تشاركها على الأقل، في تحمل المسؤوليات العامة، وبذلك لم تستطع أن تصل بصورة مجدية إلى حقوقها الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي لم يحصل أي تغيير عميق في البنى الطائفية والعائلية والمناطقية القائمة، واقتصر التغيير إن حصل على قشرة خارجية لا تمتد إلى الجذور، ما جعل من تلك القوى قوى هامشية لا تتصف بالدينامية في العمل من اجل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وكما النقابات وهيئات المجتمع المدني، كذلك بقيت الأحزاب ضعيفة ولم تستطع أن تكون أدوات فاعلة إلا بمقدار ما تماهت مع القوى العائلية والطائفية التقليدية ما أفقدها دورها في الدفاع عن الحقوق والحريات الأساسية، وما أدى بالنتيجة إلى تشرذمها وانقساماتها وتفجر أزمتها الداخلية وغياب مصداقيتها وخسران فاعليتها.

أدّت الأحداث التي عصفت في لبنان منذ 1975 وحتى الآن إلى نتائج سلبية كثيرة ومنها تأجج الشعور المذهبي وازدياد التسرب المدرسي وتضاعفت نسبة المواطنين تحت حدّ الفقر ما أوقعهم في العوز والبؤس. إنّ ربع اللبنانيين يعيشون بأقل من 4 دولارات يومياً بحسب تصريح وزارة الشؤون الاجتماعية صيف 2010 وإنّ نصف الفقراء في محافظة الشمال، وتدهور مستوى المعيشة وانحطاط مستوى التعليم في المدرسة والجامعة بعامة والرسمية منها بخاصة، وظهور المشكلات البيئية وتعريض الطبيعة اللبنانية للخطر، والى ازدياد في نسبة الفساد في مختلف الميادين. وأضيفت هذه المعاناة إلى أوضاع سابقة كانت المرأة والطفولة فيها محرومتين من حقوق أساسية، رغم أن نصوصاً قانونية ومعاهدات دولية قد أقرّت، ولكن العبرة دائماً في التطبيق.

3
تطلعات مستقبلية ودور للمجلس الدستوري

إن كثيرين من اللبنانيين يخلطون بين الصيغة الوطنية والنظام السياسي، مع أن بين الصيغة والنظام فروقاً جمّة، ذلك أن الصيغة الميثاقية هي صيغة متقدمة نسبياً ومتوافقة عموماً مع التطور التاريخي من ناحية تسليمها بالحرية وبحق الاختلاف وبالتنوع وبالتسوية الدائمة والحوار وهي تشد اللبنانيين إلى مصلحة عامة ترمي إلى إقامة دولة ديموقراطية مدنية عصرية في هذا الشرق العربي ترعى الحرية وتقر الكرامة الإنسانية وتعتمد العقلانية والواقعية المعتدلة أداتين، وهي وإن كانت تشكو من ثغرات إلا أنها بالنتيجة وليدة التجربة اللبنانية بآلامها وآمالها، وترنو إلى أن تتطابق مع نظام سياسي يضع دولة الحق في مرمى ناظريه ويرعى الحريات العامة والحقوق الأساسية وخاصة الاجتماعية والاقتصادية، وإذا كانت الديموقراطية ما تزال في طور النمو في لبنان، فإن الحريات هي من أركان الوجود الكياني نفسه فإذا ما ساندها العدل، وصل لبنان إلى تسوية بين الحرية والعدل يرنو اليها عالم اليوم، وتمهد السبيل إلى إقرار المساواة واقعياً بين المواطنين وبين المركز والأطراف، ويحل الولاء الوطني محل الولاء الطائفي، وعلى اعتبار أن الوحدة الوطنية هي مقياس الولاء وأن العيش المشترك هو قضية لبنان لا تعلو عليها قضية أخرى، وأن لا شرعية لأي سلطة تتناقض مع ميثاق العيش المشترك على حدّ تعبير مقدمة الدستور اللبناني بعد التعديل، وأكد المجلس الدستوري في قراره رقم 2000/1 تاريخ 2000/2/1 على: «إن مبدأ المساواة أمام القانون هو من المبادئ ذات القيمة الدستورية... وأن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يلزم المشترع بعدم التمييز بين المرشحين للوظيفة على أساس الجنس أو العرق أو اللون أو المنزلة الاجتماعية، وبالتالي، بمراعاة الكفاءة والجدارة والصفات العلمية والخلقية في اختيار الموظفين... وهو معيار يتمتع بالقيمة الدستورية».

وانطلاقاً من المادة 15 من الدستور اللبناني أكد المجلس في قراره

رقم 4 تاريخ 2000/6/22 أن حق الملكية هو حق من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور، وأن هذا الحق لا يمكن انتزاعه إلا لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ولقاء تعويض عادل. وهو يؤكد ما أقرّه الاجتهاد الدستوري في شأن حق الملكية وعلى الأخص اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي.

وأعطي للمجلس الدستوري في قراره رقم 2000/2 تاريخ 2000/6/8 على أن يؤكد: «**أن النائب يمثّل الأمة جمعاء ولا يمثّل طائفته أو منطقته** أو حتى أولئك الذين انتخبوه، بدليل أن النائب لا ينتخب من أبناء طائفته ولكن من جميع الناخبين في الدائرة الانتخابية على اختلاف طوائفهم وأن القانون الذي يسنّه مجلس النواب يتم إقراره منهم بوصفهم ممثلين للشعب اللبناني وليس بوصفهم ممثلين للطوائف وإلا لكان لكل مجموعة من النواب تنتمي إلى طائفة معيّنة حق الاعتراض على أي مشروع أو اقتراح قانون يتناول تنظيم أوضاع الطوائف أو حقوقها التي تنتمي اليها هذه المجموعة والحؤول بالتالي دون إقراره، وهو الأمر الذي يتعارض وأحكام الدستور والمرتكزات الدستورية الأساسية التي يقوم عليها **نظام المجتمع وكيان الوطن**، والمنصوص عليها في مقدمة الدستور، وأن الوسيلة أو الأداة القانونية التي استعملها المشترع في المادة 16 (من القانون المطعون فيه) لا تتناسب ولا تتلاءم إذن مع الهدف الذي توخى تحقيقه، وهو **احترام النظام العام**، لأن هذه الوسيلة أخلّت بمبدأ دستوري أساسي، هو مبدأ الاستقلال الذاتي للطائفة الدرزية، **ومبدأ الانتخاب** في تكوين مؤسسات هذه الطائفة الدينية»، وكان القانون المطعون فيه أعطى النواب الدروز حق اختيار شيخ عقل طائفة الموحدين الدروز لولاية مؤقتة مدتها 15 سنة قابلة للتمديد وتكون على حد تعبير المجلس الدستوري في قراره المذكور: «قد جعل من المؤقت دائماً».

في هذا النطاق يبدو دور المجلس الدستوري أساسي في مراقبة دستورية القوانين لصالح الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، والتوسع في إعمال نظرية النظام العام للحد ما أمكن ذلك من طغيان النظام الطائفي، وان يشكل مجلس «حكماء» يعكس «الضمير» اللبناني بتجلياته العميقة المتوجهة إلى إقامة دولة الحق، العصرية الملتزمة بالإعلان العالمي لحقوق

الإنسان، الجمهورية الديمقراطية البرلمانية القائمة على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، والمستندة إلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز، وعلى اعتبار أن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة والعامل ضمن الاقتصاد الحر (غير الجشع وغير المحتكر وغير المتوحش) على تنمية المناطق جميعاً اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، والسعي إلى تطبيق الوعد الدستوري بإلغاء الطائفية على مراحل وعلى اعتبار أن الأرض اللبنانية واحدة لكل اللبنانيين، وانه من الضروري جداً ان تأتي القوانين متوافقة مع «روح» الدستور وليس مع «حرفه» وحسب.

وبالفعل فان المدة القصيرة نسبياً التي انقضت منذ قيام المجلس الدستوري اللبناني وحتى تاريخه، حفلت على رغم الانقطاع الذي أصابه، بتجربة رائدة في مراقبة دستورية القوانين حفاظاً على الحقوق والحريات الأساسية ومبدأ المساواة.

ومن ذلك، أن المجلس الدستوري في قراريه رقم 97/1 ورقم 97/2 تاريخ 1997/9/12 أورد: «**أن المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه وتتمتع بقيمة دستورية** شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها ...» وان قوام الديمقراطية يكون في مشاركة الشعب في سير الحياة العامة وفي ادارة الشؤون العامة وأيضاً في **احترام الحقوق والحريات العامة** وينسحب ذلك على المستوى المحلي كما هو على المستوى الوطني « ... وان حق الاقتراع وبالتالي حق المواطن في ان يكون ناخباً ومنتخباً، هو من الحقوق الدستورية».

كما انه أورد في قراره رقم 99/1 تاريخ 1999/11/23 أن نص المادة التاسعة من الدستور اللبناني «ينطوي على موقف محايد للدولة من الأديان وعلى اعترافها بالاستقلال الذاتي للطوائف في **إدارة شؤونها ومصالحها الدينية**... وان المشترع عندما يسن قانوناً يتناول **الحقوق والحريات الأساسية** فلا يسعه أن يعدّل أو أن يلغي النصوص القانونية النافذة الضامنة لهذه الحريات دون أن يحل محلها نصوصاً أكثر ضمانة أو تعادلها على الأقل

فاعلية وضمانة. بمعنى انه لا يجوز للمشترع أن يضعف من **الضمانات** التي أقرّها بموجب قوانين سابقة لجهة حق أو حرية أساسية سواء عن طريق إلغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها أو بإحلال ضمانات محلها أقل قوة وفاعلية».

وكذلك اعتبر المجلس الدستوري في قراريه رقم 96/4 ورقم 99/2:
«إن **مبدأ المساواة** أمام القانون هو من المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية، وهو يجد أساسه الدستوري في صلب الدستور نفسه، ولاسيما في مقدمة الدستور وفي المادة السابعة منه، ومؤدى ذلك أن يكون القانون واحداً في معاملته للجميع سواء كان يقرر حماية أو كان يضع قيوداً... وان التنصت على المخابرات بناء على قرار إداري بالنسبة لرئيس مجلس النواب ولرئيس مجلس الوزراء يكون مخالفاً للدستور في حين أن التنصت الذي يجري بناء على قرار قضائي فيما عنى هذه الجهات نفسها لا يكون مخالفاً للدستور شرط أن يتم في إطار ملاحقة قضائية وفي الحدود التي ينص عليها الدستور»، وأبطل المجلس الدستوري في القرار نفسه نصاً قانونياً يميز في المعاملة بين المحامين وغيرهم دون أي مسوّغ من أحكام الدستور أو من مصلحة عامة، أو من وجودهم في أوضاع أو مراكز قانونية مختلفة عن غيرهم من المواطنين... ولاسيما وان التنصت لا يستهدف أشخاصهم بوصفهم محامين ولكن بوصفهم مواطنين... وان حماية الحرية الخاصة للإنسان واحترام خصوصيته تعتبر من المكونات الأساسية للحرية الفردية التي كفلها الدستور ولا يجوز تقييدها إلا من أجل الحفاظ على النظام العام وبما يؤمن الضمانات الكافية لممارسة هذه الحرية.

واعتبر المجلس الدستوري في قراريه رقم 95/2 تاريخ 1995/2/25 ورقم 2000/5 تاريخ 2000/6/27 «أن النص المطعون فيه بحرمانه القاضي من **حق الدفاع عن نفسه** أمام المرجع القضائي المختص وإقفال باب المراجعة بوجهه يكون قد ألغى ضمانة من الضمانات التي نص عليها الدستور والتي تشكل للقاضي إحدى أهم مميزات استقلاله».

لقد تجلى دور المجلس الدستوري اللبناني بالقرار رقم 95/2 تاريخ

1995/2/25 حائلاً **دون تمكين السلطتين التنفيذية والتشريعية من الاتفاق على حرمان الافراد من حقوقهم وحرياتهم**، وذلك بإبطاله القانون الذي فوض رئيس مجلس الوزراء **نقل أحد القضاة** من مركزه ووضعه بالتصرف بقرار من دون موافقة مجلس القضاء الأعلى.

• • •

ما سبق استعراضه من قرارات المجلس الدستوري اللبناني تبين أن بوسع هذا المجلس انطلاقاً من مهمته الأساسية في مراقبة دستورية القوانين، أن يكون حارساً للحقوق الأساسية والحريات العامة، وقد فعل كلما أتيحت له الفرصة لذلك، رغم ضيق باب المراجعة المحصور ورغم ضيق اختصاصاته بل وعمد في قراره رقم 99/2 تاريخ 1999/11/24 إلى توسيع صلاحياته لكي يشمل القانون المطعون فيه برمته ولو اقتصر الطعن على أجزاء منه إذ لا يعقل أن يقع نظر المجلس على مواد مخالفة للدستور ويبقى جامداً حيالها أو متجاهلاً لها، ولان المراجعة تنطوي على حماية حق عام وليس فصل خصومة محددة، وبذلك يكون المجلس الدستوري اللبناني يقوم **بدوره الوقائي** préventif اذ يضع المجلس النيابي عند حدود مسؤولياته الدستورية ويجعله أكثر دقة وجدية وحذراً في إقرار القوانين، وكذلك يضع الحكومة أمام مسؤولياتها بأن لا تقدم إلا مشاريع قوانين مدروسة وغير معرضة للإبطال، وإلا استعمل المجلس الدستوري دوره الردعي répressif في إبطال القوانين لعلة عدم الدستورية بعد إقرارها والطعن فيها أصولاً، وبذلك يتحول المجلس الدستوري إلى حارس للدستور ولدولة الحق وللحقوق والحريات، ويؤدّي دوره الكامل في إزالة معوقاتها وتمكين الحكم الديمقراطي في البلاد.

المراجع

1. هاني فارس، **النزاعات الطائفية في تاريخ لبنان الحديث**، الاهلية للنشر والتوزيع.
2. جورج قرم، **تعدد الأديان وانظمة الحكم**، دار النهار للنشر.
3. وجيه كوثراني، **الاتجاهات الاجتماعية والسياسية في جبل لبنان والمشرق العربي 1860-1920**، معهد الانماء العربي.
4. هشام شرابي، **المثقفون العرب والغرب**، دار النهار للنشر.
5. **الانسان والدستور**، مؤسسة الدراسات والابحاث اللبنانية.
6. جوزيف مغيزل، **العروبة والعلمانية**، دار النهار للنشر 1980.
7. **التجارب الديمقراطية في الوطن العربي**، منتدى الفكر والحوار، المغرب، ودار الحداثة، بيروت.
8. **الثقافة والدين والسياسة واعادة بناء لبنان**، المؤتمر العالمي 1985، المجلد الثاني من اعمال المؤتمر، الحركة الثقافية انطلياس - لبنان.
9. باسم الجسر، **ميثاق 1943 لماذا كان وهل سقط؟**، دار النهار للنشر.
10. طارق زياده، **دراسات في الفقه والقانون**، دار الشمال.
11. طارق زياده، **القضايا الدستورية والقانونية والاقتصادية للجمهورية الثانية**، جروس برس.
12. عصام سليمان، **الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة**، بيروت، 1998.
13. موريس كرنستون، **حقوق الإنسان، ما هي؟**، دار النهار للنشر، بيروت، 1973.
14. علي صادق أبو هيف، **القانون الدولي العام**، الطبعة العاشرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1972.
15. حسن الجلبي، **مبادىء الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية**، معهد البحوث والدراسات بالإسكندرية، 1972.

16. إدمون رباط، **الوسيط في القانون الدستوري العام**، دار العلم للملايين، بيروت.

17. محمد سعيد مجذوب، **الحريات العامة وحقوق الإنسان**، جروس برس، طرابلس – لبنان، 1986.

18. موريس كرنستون، **المصطلحات السياسية**، دار النهار للنشر، بيروت، الطبعة الثانية، 1970.

19. Guy Aurenche, ***L'aujourd'hui des droits de l'homme***, Nouvelle cité, Paris 1980.

20. Nawaf Salam, ***La condition libanaise***, Editions Dar an Nahar.